

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

SYSTÈMES FINANCIERS
DE
RETRAITES OUVRIÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 10 juin 1911 à 1 h. 1/2

PAR

ROGER DELATOUR

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur

Suffragants : { MM. JACQUELIN, professeur
POLITIS, professeur agrégé

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5°

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

—
1911

SYSTÈMES FINANCIERS
DE
RETRAITES OUVRIÈRES

RÉPARTITION, CAPITALISATION

ET

EMPLOI DES FONDS

SYSTÈMES FINANCIERS
DE
RETRAITES OUVRIÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 10 juin 1911 à 1 h. 1/2

PAR

ROGER DELATOUR



Président : M. BERTHELEMY, professeur
Suffragants : { MM. JACQUELIN, professeur
POLITIS, professeur agrégé

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

—
1911

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

Systèmes Financiers

DE

Retraites Ouvrières

RÉPARTITION, CAPITALISATION ET EMPLOI DES FONDS

CHAPITRE PREMIER

Considérations générales

Pour qui examine les tendances actuelles de la législation sociale dans la plupart des Etats, il est un fait qui apparaît avec évidence, c'est le souci d'assurer toujours davantage la sécurité et le bien-être aux plus deshérités d'entre les citoyens. Le législateur se préoccupe avec anxiété de rechercher les moyens de prémunir le travailleur contre les risques qui le menacent, lui ou les siens, maladie, chômage, invalidité, mort prématurée du chef de famille.

C'est par l'encouragement à l'épargne que l'on a tenté tout d'abord d'atténuer ces divers risques, et, par l'institution de ces admirables caisses d'épargne qui se multiplièrent depuis 1818 sous l'impulsion de B. Delessert, on crut avoir trouvé la voie, surtout

pour un risque à échéance lointaine comme la vieillesse.

Certes, dans notre pays où les citoyens ont un goût inné pour l'épargne, le développement de ces institutions devait être particulièrement rapide ; mais avec l'augmentation et la cherté de la vie, les modestes épargnes qui pouvaient être faites par les travailleurs, étaient le plus souvent insuffisantes pour les faire vivre, la vieillesse venue. Il fallait trouver le moyen d'accroître l'effet de ces épargnes. On le chercha dans une combinaison de mutualité, par l'assurance populaire de rente viagère, combinaison qui permet à ceux des assurés arrivant à la vieillesse, de profiter, non plus seulement de leur épargne accumulée à intérêts composés, mais de l'épargne des autres assurés morts prématurément.

Tel fut l'objet des deux grandes lois en date des 18 juin et 15 juillet 1850, issues des délibérations d'une même commission, qui organisèrent en France la mutualité, et créèrent en même temps la Caisse des retraites pour la vieillesse.

L'Angleterre nous avait déjà précédés dans cette voie, et par un bill du 10 juin 1833, elle avait créé une caisse postale de rentes viagères.

De son côté la Belgique par une loi contemporaine de la nôtre, du 8 mai 1850, institua également une Caisse de Retraites, basée sur les mêmes principes que la Caisse française.

On croyait avoir trouvé la solution du problème, mais on avait trop préjugé de l'esprit de prévoyance des travailleurs, et, chez nous, on n'avait pas compté, en tout cas, avec la mentalité ancestrale des Français qui répugne aux placements « à fonds perdus ».

La Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse, créée par la loi du 18 juin 1850, et réorganisée par la loi du 20 juillet 1886, donne à tout individu les plus grandes facilités pour se constituer une retraite dans des conditions d'absolue sécurité.

Elle reçoit en effet à de multiples guichets, qui sont ceux de tous les percepteurs et de tous les receveurs des postes de France, les sommes les plus infimes, ne refusant que celles qui sont inférieures à un franc¹, et encore au moyen des bulletins-retraite, offre-t-elle la possibilité de verser des sommes qui n'atteignent pas un franc. Ces bulletins sont destinés à recevoir des timbres-poste que peuvent coller les déposants ; lorsque le montant des timbres apposés sur un bulletin représente un franc, il est considéré comme numéraire et reçu, comme tel, par la Caisse nationale.

Celle-ci effectue le service des rentes correspondantes aux versements qu'elle reçoit sans prélever aucun bénéfice ; ses tarifs ne comportent pas de char-

1. Il faut remarquer que les sommes supérieures à un franc ne doivent pas comporter de fractions de franc. (Art. 5 de la loi du 20 juillet 1886).

gements, ils sont calculés d'après le taux exact des placements et d'après la mortalité des déposants. Ceux qui sont actuellement en usage sont basés sur le taux de $3 \frac{1}{2} \%$ et sur la table dite table C. R. qui a été déduite des observations faites sur les assurés eux-mêmes.

Depuis l'origine de ses opérations, jusqu'au 31 décembre 1909, la Caisse des Retraites a reçu près de 66 millions de versements pour une somme de 1.731 millions en chiffres ronds. Ses opérations, qui ont pris ainsi un développement considérable, tendent à s'augmenter chaque jour davantage puisque le montant des versements effectués dans une année est passé de 50 millions en 1900 à 85 millions en 1909.

Il semble donc à première vue que la Caisse des Retraites donne un démenti formel à ceux qui prétendent qu'elle n'est pas capable d'assurer par la liberté la solution du problème des Retraites.

Si cependant l'on y regarde de plus près, il est facile de se convaincre que ce succès est plus apparent que réel. La Caisse des Retraites distingue en effet dans ses écritures deux sortes de versements : ceux qu'elle appelle versements individuels et ceux qu'elle dénomme versements collectifs. Ces expressions se définissent d'elles-mêmes. Les premiers sont les versements qui sont effectués par des individus isolés, « ce sont ceux qui émanent de la personne

« même que le seul souci de son indépendance et
« que son goût pour la liberté font s'avancer vers
« le guichet de la Caisse nationale des Retraites
« pour la vieillesse¹. » Ils représentent effectivement
ce que peut donner la prévoyance libre. Quant aux
versements collectifs, ils proviennent des Sociétés
de secours mutuels ou plutôt de patrons qui versent
aux comptes de leurs ouvriers.

Il est bien évident que la première catégorie de
ces versements ressortit à la prévoyance libre, mais
peut-on en dire autant de la seconde? Il y a là les
versements des ouvriers mineurs qui sont effectués
en exécution de la loi du 29 juin 1894², ceux de
nombreux salariés de l'État qui, n'étant pas placés
sous le régime des pensions civiles ou militaires,
bénéficient cependant de règlements de retraite
spéciaux; il y a aussi les versements de certains

1. M. Viviani : Discours au Sénat, séance du 11 novembre
1909 : *J. Off.* du 12 novembre 1909, p. 882.

2. La loi du 29 juin 1894 sur les Caisses de Secours et de
Retraites des ouvriers mineurs garantit cette catégorie de sala-
riés contre les risques résultant des accidents, des maladies et
de la vieillesse. Le paragraphe 1 de l'article II de cette loi con-
sacre le principe des retenues et des versements obligatoires, il
dispose que : « L'exploitant versera chaque mois soit à la Caisse
« nationale des retraites pour la vieillesse, soit dans une des
« Caisses prévues à l'art. 4 pour la formation du capital consti-
« tutif des pensions de retraite, une somme égale à 4 o/o du
« salaire des ouvriers ou employés dont moitié à prélever sur le
« salaire et moitié à fournir par l'exploitant lui-même. »

patrons de la grande industrie qui ont voulu faire bénéficier leur personnel d'une retraite de vieillesse. Pour tous ces individus, l'acte de prévoyance effectué en vue de la retraite n'est plus absolument libre, il est soumis à une contrainte plus ou moins étendue.

En 1884, le montant des versements annuels effectués à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse atteignait déjà près de 38 millions de francs ; dans ce chiffre, les versements individuels représentaient 23 millions, et ceux des Sociétés de Secours mutuels 5 millions, soit 28 millions pour la prévoyance spontanée.

Mais en 1894, les versements individuels ne ressortent qu'à 6.600.000 francs (applicables à 20.963 comptes seulement) et bien que les versements des Sociétés de Secours mutuels aient doublé (10.348.578 fr.), ce n'est déjà plus que 16 millions pour la prévoyance libre, tandis que les versements effectués par l'État et les industriels (spécialement les compagnies de chemins de fer) pour leurs ouvriers s'élèvent de 9 millions $1/2$ à plus de 14 millions. Ce n'est pas à dire que le nombre des déposants individuels ait diminué ; en 1884 ils avaient fait 19.514 versements ; en 1894 on en trouvait 29.308. Toutefois la quotité moyenne des versements s'était abaissée dans l'intervalle de 1192 fr. à 227 fr., non pas surtout du fait que de nouvelles catégories de déposants moins aisés étaient arrivées à la prévoyance,

mais principalement de ce que des réductions successives du maximum des versements annuels étaient venues restreindre, de plus en plus, le nombre des déposants qui, en souscrivant des rentes immédiates, se servaient de la Caisse nationale des Retraites, comme d'un simple mode de placement, destiné à leur procurer des revenus supérieurs au taux des rentes sur l'Etat.

En 1909, les versements collectifs, non compris ceux des Sociétés de Secours mutuels, sont au nombre de 3.668.000, sur un total de 5.019.043, représentant une somme de 57.838.000 fr., alors que l'ensemble des sommes versées s'élève à 85.226.504 fr. 73. Ce qui revient à dire que les versements qui ne sont pas absolument libres, représentent 77 o/o du nombre des opérations et 68 o/o du montant des sommes versées ¹.

Le quart seulement des versements opérés en 1909 à la Caisse nationale des retraites est donc dû à la prévoyance libre, et comme c'est là un résultat qui se reproduit chaque année avec la même régularité, les partisans de l'obligation en concluent que la liberté n'a pas produit ici des résultats suffisants.

1. Ces chiffres sont sensiblement différents de ceux qu'a cités M. Viviani à la tribune du Sénat le 11 novembre 1909. Le Ministre du Travail avait fait ses calculs sur l'ensemble des versements collectifs, y compris ceux des sociétés de secours mutuels.

Il en est de même en ce qui concerne les Sociétés de Secours mutuels. Ces associations créées surtout en vue de l'assurance contre la maladie se sont préoccupées de tout temps d'assurer également leurs membres contre la vieillesse. Aussi beaucoup d'entre elles ont-elles institué les deux services d'assurances ; il y en a même qui ont uniquement consacré leur activité à la retraite de vieillesse.

On sait que les Sociétés de Secours mutuels peuvent, en vertu des articles 22, 23 et 24 de leur loi organique du 1^{er} avril 1898 ¹, constituer des pen-

1. Loi du 1^{er} avril 1898 : *Art. 22* : « Les pensions de retraites « peuvent être constituées soit sur le fonds commun, soit sur le « livret individuel qui appartient en toute propriété à son titulaire, à capital aliéné ou réservé. »

Art. 23 : « Les Pensions de retraites alimentées par le fonds « commun sont constituées à capital réservé au profit de la « Société. Elles sont servies directement par la Société à l'aide « des intérêts de ce fonds, ou par l'intermédiaire de la Caisse « Nationale des Retraites. »

« Pour bénéficier de ces pensions, les membres participants « doivent être âgés d'au moins cinquante ans, avoir acquitté la « cotisation sociale pendant quinze ans au moins et remplir « les conditions statutaires fixées pour l'obtention de la pension. »

« Les Sociétés qui constituent sur le fonds commun des pensions de retraites garanties sont tenues de produire, tous les « cinq ans au moins, au Ministre de l'Intérieur, la situation de « leurs engagements, éventuels ou liquides, et des ressources « correspondantes, en se conformant aux modèles qui leur sont « fournis par l'administration compétente. Elles devront modi-

sions de deux façons, soit au moyen de la combinaison qu'on a appelée le fonds commun inaliénable, soit au moyen de livrets individuels pris au nom de chacun de leurs membres à la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse ou à une Caisse autonome de retraites.

La combinaison du fonds commun consiste à verser à un compte spécial toutes les ressources que la

« fier, s'il y a lieu, leurs statuts d'après les résultats de ces « inventaires au moins quinquennaux. »

Art. 24 : « Les pensions de retraites constituées par le livret « individuel, à l'aide de la Caisse Nationale des retraites ou « d'une Caisse autonome, sont formées, en conformité des sta- « tuts, au moyen de versements effectués par la Société au « compte de chacun de ses membres participants. »

« Ces versements proviennent :

« 1° De la cotisation spéciale que le sociétaire a lui-même « acquittée en vue de la retraite, ou de la portion de la cotisa- « tion unique prélevée en vue de ce service ;

« 2° De tout ou partie des arrérages annuels du fonds com- « mun inaliénable, s'il en existe un ;

« 3° Des autres ressources dont les statuts autorisent l'em- « ploi en capital au profit des livrets individuels.

« Les versements effectués par la Société sur le livret indivi- « duel, le sont à capital aliéné ou à capital réservé, au profit de « la Société, suivant que les statuts en auront décidé.

« Quant aux versements qui proviennent des cotisations du « membre participant, ils peuvent être, au choix de ce membre, « faits à capital aliéné ou à capital réservé au profit de ses « ayants-droit.

« Pour la liquidation des pensions de retraites constituées à « capital aliéné et à jouissance immédiate par les Sociétés de « Secours Mutuels, les tarifs à la Caisse Nationale des Retraites « seront calculés jusqu'à quatre-vingts ans. »

Société destine au service des retraites, quelle que soit l'origine de ces ressources, et à ne faire de prélèvements sur ce compte, qu'en vue d'effectuer des versements à la Caisse des Retraites pour la vieillesse au nom des titulaires de pensions. Tel était, du moins à l'origine, le seul mode de constitution de pensions au moyen du fonds commun de retraites et c'était ainsi que le décret du 26 avril 1856, portant création de ce fonds, en avait réglé le fonctionnement.

Mais la loi du 1^{er} avril 1898, en même temps qu'elle déclarait inaliénable le fonds commun et qu'elle prescrivait de ne verser à la Caisse des retraites, qu'avec clause de réserve au profit de la société, les sommes qui y seraient prélevées, permit aux mutualités de payer elles-mêmes les pensions au moyen des intérêts du fonds commun, placé à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Ce fonds est productif d'un intérêt de 4 1/2 o/o ; c'était là, autrefois, le taux normal de placement des capitaux, aussi le décret-loi du 26 mars 1852 et le décret du 26 avril 1856 avaient-ils pu stipuler que la Caisse des Dépôts et Consignations servirait elle-même cet intérêt. Mais, en raison de la baisse du loyer des capitaux, le taux de 4 1/2 o/o est devenu, depuis longtemps déjà, un taux de faveur, et on est obligé de considérer actuellement la bonification d'intérêt ainsi accordée, comme une véritable subvention attribuée à la mutualité.

C'est avec ce caractère, qui d'ailleurs ne lui est plus contesté, qu'elle apparaît depuis la loi de finances du 31 mars 1903. L'article 61 de cette loi stipule en effet que la Caisse des Dépôts et Consignations servira aux Sociétés de Secours mutuels un intérêt égal à celui qu'elle a retiré de ses placements durant le cours de l'année précédente et que l'intérêt, correspondant à la différence entre le taux de 4 1/2 0/0 et le taux ainsi déterminé, sera versé, à titre de bonification, à chaque Société, au moyen d'un crédit inscrit tous les ans au budget du Ministère du Travail.

C'est là le principal des avantages accordés à la mutualité : il est attribué seulement aux Sociétés qui constituent des pensions au moyen du fonds commun de retraites. Elles en bénéficient d'ailleurs toutes de la même façon, car celles qui servent leurs pensions par constitution à la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse ne versent pas à cette Caisse la somme nécessaire pour permettre de servir la pension promise au taux du tarif en vigueur à la Caisse, mais seulement la somme qui serait nécessaire si le taux était celui de 4 1/2 0/0. La différence est prise en charge par le budget de l'État.

En plus de la bonification d'intérêt au taux de 4 1/2 0/0, l'État accorde tant aux Sociétés qui versent à leur fonds commun de retraites, qu'à celles qui emploient le système du livret individuel ouvert

à la Caisse nationale des Retraites au nom de leurs membres, une subvention égale au quart de la somme versée; enfin il attribue à toutes les Sociétés qui font des retraites, des allocations fixées en raison du nombre de leurs membres.

Malgré ces avantages, le nombre des mutualistes est encore assez peu élevé. D'après le dernier rapport du Ministre du Travail sur les opérations des Sociétés de Secours mutuels concernant les opérations effectuées pendant l'année 1908 ¹, il y aurait 7.609 Sociétés approuvées ayant pour objet de donner à la fois des secours de maladie et des retraites de vieillesse; ces associations groupent 1.248.792 membres participants; en outre 495 Sociétés spéciales de retraites réunissent 609.467 adhérents.

Parmi les Sociétés libres, il y a encore 319 Sociétés maladie et retraite et 7.520 Sociétés retraite comportant respectivement des effectifs de 50.099 et 51.949 membres participants.

Au total, le nombre des mutualistes assurés contre la vieillesse ne s'élève pas à 2 millions de membres. Or si on estime que les Sociétés de Secours mutuels ne recrutent qu'un quart environ de leurs membres parmi les salariés, 500.000 ouvriers seulement sur 10 millions se trouveraient assurés par la mutualité, et on peut en conclure que, malgré tous

1. *Journal Officiel* du 28 décembre 1910.

les avantages dont elle bénéficie, cette institution n'a pu donner jusqu'à ce jour la solution du problème.

Quant aux résultats qu'on peut en espérer pour l'avenir, il est prudent d'émettre à cet égard les mêmes doutes que M. Deschanel : « J'attends, dit-il, qu'on me démontre combien il faudra de temps et d'argent pour passer par le seul effort de la mutualité de 120.000 pensionnés de toute sorte à 2 millions et demi de retraités exclusivement ouvriers ¹. »

En Belgique on constate des résultats analogues : La Caisse de Retraite créée par la loi du 8 mai 1850 ne se développait que d'une façon extrêmement lente, et au 31 décembre 1887, le nombre des adhésions ne s'élevait encore qu'au chiffre dérisoire de 7.860.

Afin de provoquer un mouvement de prévoyance, le législateur belge commença en 1891 à accorder des allocations aux déposants.

Le crédit ouvert à cet effet fut tout d'abord de 13.000 fr. et s'éleva progressivement à 556.000 fr. en 1899.

Jusqu'à cette époque des primes furent accordées :

On divisait le montant du crédit par le total des versements effectués dans l'année et susceptibles

1. M. Deschanel, Ch. des Dép., 5 juillet 1905, *J. Off.*, p. 2733.

d'être majorés; le quotient ainsi obtenu, qui représentait la somme attribuée pour chaque franc versé, avait reçu le nom de « point ». — En raison de la manière dont l'opération était effectuée, le « point » variait d'une année sur l'autre. La loi du 10 mai 1900 eut pour effet de fixer la valeur du « point », et elle décida qu'il serait de 0.60 par franc versé à la Caisse générale des retraites. Elle disposa en outre que cette somme devait être attribuée régulièrement et elle fit pour cela une obligation à l'État d'inscrire au budget de chaque année les crédits nécessaires.

Tout individu, pour avoir droit à une subvention, doit verser à la Caisse des Retraites, par l'intermédiaire d'une Société de Secours mutuels reconnue, une somme qui ne doit pas être supérieure à 60 fr. par an. La prime annuelle ne porte que sur les 15 premiers francs et ne peut donc être supérieure à 9 francs.

Ces primes sont accordées à toute personne remplissant les conditions prévues par la loi, elles ne sont allouées que jusqu'à concurrence d'une rente viagère de 360 fr. calculée en considérant tous les versements comme faits à capital aliéné, et en fixant à 65 ans l'entrée en jouissance des rentes, bien que les intéressés aient la faculté de désigner l'époque de la retraite à partir de chaque année d'âge accomplie depuis 55 jusqu'à 65 ans.

Cette loi présente donc de très grands avantages

pour les petits déposants et l'on aurait pu croire que le chiffre des adhésions serait considérable. Il n'en fut rien : ce chiffre, fort élevé pendant les premières années de l'application de la loi (160.000 adhésions par an), tend à s'établir actuellement aux environs de 80.000, chiffre dont il y a lieu de défalquer 10.000 miliciens environ, affiliés obligatoirement à la Caisse de retraite.

Ainsi après les 10 années d'expérience de la loi de 1900, succédant aux 9 années du régime de la loi de 1891, il n'y a guère qu'un quart de la population belge qui se trouve assuré, les trois autres quarts des livrets étant pris par la petite bourgeoisie, pour qui le législateur belge semble avoir fait cette loi.

« Il est par trop visible — dit en effet M. Pic ¹
« — que le législateur belge a fait une législation
« de classe destinée à améliorer la condition de
« la petite bourgeoisie et dont le résultat le plus
« clair devait être et a été de creuser le fossé entre
« la masse des travailleurs et le reste du pays. »

Ainsi malgré un régime qui fait payer à la collectivité près de 45 0/0 du total de la pension ², la loi belge n'avait pas atteint son but.

1. Pic, *Revue économique internationale*, année 1909.

2. « Au point de vue des dépenses, le montant de l'intervention de l'État belge est supérieur à l'allocation fixe, accordée

En Belgique comme en France, la prévoyance libre ne s'était donc pas développée comme on l'espérait, et cependant il devenait plus urgent que jamais de parer à la misère grandissante qui se manifestait chez les vieillards en raison des conditions nouvelles de la vie ouvrière.

La famille patriarcale formait jadis une puissante association. Ses hommes valides la faisaient vivre tour à tour ; ils assumaient la charge de subvenir aux besoins des enfants et des vieillards ; elle constituait véritablement le vieux tronc qui nourrit les branches naissantes et donne un reste de sève à celles qui vont s'en détacher.

Mais cette famille fortement constituée s'est désagrégée petit à petit dans les milieux ouvriers et n'existe plus guère aujourd'hui qu'à l'état de souvenir.

C'est là le résultat de l'évolution économique et sociale qui s'est produite au cours du XIX^e siècle. Les populations autrefois presque exclusivement rurales ont émigré vers les villes. Le paysan a quitté son champ, sa demeure où il pouvait, par l'accomplissement de quelque menue besogne, se rendre utile jusqu'à sa mort.

« par l'État allemand à ses pensionnaires. On a calculé que l'effectif personnel représentait 55 0/0 et les subventions ou aides diverses 45 0/0. » (M. Deschanel, Ch. des Députés, séance du 5 juillet 1905, *J. Off.*, p. 2734.)

« Déracinés », attirés par les salaires industriels, la facilité des communications, les hommes se sont entassés autour des usines au hasard des embauchages ; dans leurs logements étroits, il n'y a pas de place pour les vieux, et ceux-ci, peu à peu délaissés, tombent dans la misère dès que leurs forces les ont décidément trahis.

Malgré les efforts continus de l'association libre, malgré les innombrables œuvres de charité et de prévoyance, le nombre des vieillards pauvres va sans cesse en augmentant. Tous les ans en France, plus de 500.000 individus sont ainsi jetés à l'assistance et « en face de ces chiffres, — dit M. Cheys-son, — on est vraiment épouvanté du total des « souffrances qu'ils révèlent. C'est l'honneur de « notre siècle de n'avoir pas voulu se courber devant « ces crises comme devant une sorte de fatalité inéluctable et d'avoir cherché à les adoucir par la « charité ou à les enchaîner par la prévoyance et le « calcul. »

Mais l'initiative privée n'a pas pu et ne peut faire face à tous les besoins. Trop nombreuses sont les misères à soulager, et il faut une intervention plus puissante pour qu'une solution plus générale puisse être donnée au problème de la vieillesse. L'intervention de l'État s'est ainsi imposée petit à petit et avec d'autant plus de force qu'il est maintenant peu de parlementaires qui ne la considèrent comme une

nécessité politique. « Quand bien même, disait
 « M. Ch. Benoist à la tribune de la Chambre, le
 « sentiment du devoir social resterait muet en nous
 « et ne s'éveillerait pas, l'intérêt seul nous rappelle-
 « rait que dans cet Etat moderne, dans un Etat qui
 « repose sur le nombre, et où le peuple misérable,
 « pour reprendre l'expression de Tocqueville, pour-
 « rait en un jour de désespoir être tenté de détruire
 « par la force, cette contradiction que le peuple
 « législateur peut tous les jours réduire par la loi ;
 « la première règle d'une sage politique, la suprême
 « habileté comme la suprême prudence est d'aller
 « spontanément et résolument vers le juste, jusqu'à
 « l'extrême limite du possible¹. »

Mais alors une question se pose : De quelle façon l'Etat doit-il intervenir pour assurer aux vieillards misérables les ressources nécessaires à leur existence ? Doit-il leur attribuer des secours au fur et à mesure que leurs besoins se manifestent ou doit-il les pousser à se créer eux-mêmes les ressources indispensables ? En d'autres termes faut-il recourir à l'assistance ou bien à la prévoyance ?

Cette grave question a été résolue différemment suivant les pays.

Par une loi en date du 22 juin 1889, l'Allemagne institua un régime complet d'assurance contre l'in-

1. M. Charles Benoist, Chambre des Députés, 10 juillet 1905, *J. Off.*, p. 2829.

validité et la vieillesse. C'était là une des réalisations du vaste programme tracé par l'Empereur Guillaume I^{er} dans le célèbre message du 17 novembre 1881 où il déclarait qu'il se proposait d'instituer « une garantie nouvelle et durable, qui assurerait la « paix intérieure et donnerait à ceux qui souffrent l'assistance à laquelle ils ont droit. »

Peu après la loi allemande, on aborde en France la question pour une catégorie spéciale de salariés, par la loi du 29 juin 1894 qui astreint les ouvriers mineurs ainsi que les exploitants de mines à des versements obligatoires pour la constitution d'une retraite ouvrière.

Puis c'est le Danemark qui promulgue, à la date du 9 avril 1898, une loi de Retraite pour « la vieillesse » qui en est digne et ne ressortit pas à l'Assistance ». Cette législation se distingue de celles de l'Allemagne et de la France en ce qu'elle ne demande aux intéressés aucune contribution spéciale; tous les frais qu'entraîne le service des retraites sont mis à la charge de la collectivité. C'est une forme d'assistance, et sur ce même principe sont basés les systèmes institués en Nouvelle-Zélande par la loi du 1^{er} novembre 1898, en Nouvelle-Galles du Sud par la loi du 11 décembre 1900, dans l'Etat de Victoria par les lois des 27 décembre 1900, 11 et 23 décembre 1901, au Queensland par la loi du 15 avril 1908 et dans la Confédération d'Australie par la loi du 10 juin 1908.

Au contraire la loi belge du 10 mai 1900, la loi italienne du 30 mai 1907, modifiant celle du 17 juillet 1898, la loi autrichienne du 16 décembre 1906, prévoient expressément la participation pécunière des individus appelés à bénéficier de la retraite.

Ainsi deux systèmes principaux se partagent les préférences des divers législateurs.

Dans l'un, l'État se borne à organiser la prévoyance, c'est-à-dire à mettre les individus en mesure de se créer eux-mêmes les ressources nécessaires à leur subsistance pendant leur vieillesse. Dans l'autre, il prend à sa charge ceux qui n'ont pas pu, ou qui n'ont pas su, ou même qui n'ont pas voulu se créer ces ressources.

C'est le droit à l'assistance ! Il serait certes facile de montrer l'infériorité de cette théorie par rapport à la doctrine féconde de l'encouragement à la prévoyance. Mais ce serait sortir de notre sujet.

Nous n'avons en effet à examiner ici que l'assurance véritable, celle qui a pour objet de mettre en œuvre les versements des intéressés, augmentés s'il y a lieu de contributions patronales ou de subventions de la collectivité, puisque c'est seulement lorsqu'il y a des versements qu'il peut être question de capitalisation ou de répartition.

Quand donc nous employons l'expression *de retraites*, nous ne l'appliquons qu'aux retraites produites par la prévoyance au moyen de l'assurance,

et c'est à cette assurance que nous limiterons le champ, déjà vaste, de la présence étude.

Ici il n'y a pas à se préoccuper de savoir si l'assuré est ou non dans le besoin. Il suffit qu'il ait été admis à participer à l'assurance, pour qu'il ait droit à une rente viagère.

Cette rente il l'obtient à une date fixée à l'avance, si le législateur a entendu organiser seulement une retraite pour la vieillesse ; il l'obtient au contraire dès qu'il n'est plus capable de travailler s'il s'agit d'une retraite d'invalidité.

Ces deux systèmes différents de la Retraite, doivent nous arrêter tout d'abord un instant, en y rattachant le régime mixte adopté par les lois allemandes et autrichiennes.

En Allemagne, l'assurance a été instituée par la loi du 22 juin 1889, modifiée par la loi du 13 juillet 1899.

Elle est obligatoire à partir de l'âge de 16 ans pour tous les ouvriers salariés, apprentis, domestiques d'une part, et d'autre part pour les employés d'exploitation et de commerce, les professeurs et instituteurs ayant des appointements inférieurs à 2000 marks. Elle peut être rendue obligatoire par décision du Bundesrath : aux petits entrepreneurs qui emploient un seul ouvrier et aux artisans de l'industrie domestique.

L'adhésion volontaire reste toutefois possible jus-

qu'à l'âge de 40 ans pour les employés recevant une rémunération annuelle de 2000 à 3000 marks, les petits entrepreneurs occupant deux ouvriers salariés, les artisans à domicile non assujettis à l'obligation et enfin les personnes ne gagnant que leur entretien gratuit et ne travaillant qu'occasionnellement.

Cette loi admet à une retraite tout individu incapable de travailler, quel que soit son âge (à condition qu'il ait participé à l'assurance pendant deux cents semaines au moins¹), et si elle semble être une loi de vieillesse, en ce sens qu'à l'âge de 70 ans les assurés ont droit à une pension², c'est parce que cet âge a été considéré par le législateur comme une présomption d'invalidité.

Aux termes de l'art. 5 paragraphe 4 de la loi, est réputé invalide « tout ouvrier qui n'est plus en état
« de retirer d'une occupation en rapport avec ses
« forces et ses aptitudes, en tenant compte de son
« éducation professionnelle et de son métier anté-
« rieur, un tiers de ce qu'une personne saine de
« corps et d'esprit de même catégorie et d'éducation
« égale, peut gagner dans la même région par son
« travail. »

1. Des pensions d'invalidité temporaire sont liquidées en outre à tout assuré malade depuis plus de six mois consécutifs.

2. Une pension de vieillesse est accordée à tout assuré âgé de 70 ans accomplis et qui a payé ses cotisations pendant 1200 semaines, la durée des maladies constatées et des services militaires étant déduite du minimum exigé.

Dans cette définition, l'expression « qui n'est plus en état » semble impliquer une idée de consolidation de l'invalidité. Or, l'invalidité peut être temporaire ; il s'agit donc de savoir à partir de quel moment l'état morbide s'est suffisamment prolongé pour que l'on puisse considérer que l'invalidité s'est substituée à l'incapacité momentanée de travail. Aussi la loi allemande a-t-elle décidé arbitrairement que les allocations d'invalidités seraient attribuées à partir de la 13^e semaine de maladie. C'est jusqu'à cette époque la Caisse de maladie qui intervient.

Il résulte encore de ce texte de nombreuses difficultés, relatives à la détermination de la réduction du salaire et à la détermination de la quotité du salaire type, qui laissent une large place à l'arbitraire.

« Il faut qu'un médecin se présente pour diagnostiquer l'amoindrissement des forces de l'ouvrier, qu'un avis économique dise que, dans la même région et dans la même profession, le salaire que l'on distribue normalement aux ouvriers est supérieur de plus des $\frac{2}{3}$ au salaire que reçoit l'ouvrier qui se prétend invalide. Et si le travailleur n'est pas satisfait, il présente sa réclamation devant un tribunal arbitral où il peut appeler des témoins qui viennent dire qu'il est allé s'embaucher dans telle ou telle maison, qu'il a touché un salaire qui

« est inférieur de plus d'un tiers au salaire normal¹. »

Enfin lorsque des pensions seront attribuées, l'invalidité pourra augmenter ou diminuer et on devra suivre d'une façon constante les pensionnés, afin de leur supprimer, s'il y a lieu, les avantages auxquels ils pourraient ne plus avoir droit.

Ce sont là autant d'opérations délicates qui s'effectuent sans règles bien précises et il peut arriver souvent aux fonctionnaires chargés de l'examen des demandes d'accorder une rente à des individus dont la situation n'est pas digne d'intérêt.

Aussi toutes ces complications, toutes ces possibilités de solutions arbitraires exigent-elles un système plus souple que celui d'une Caisse officielle, et ce service d'assurance ne semble pouvoir être fait
« sérieusement, utilement, je dirai même honnêtement que par les mutualités, parce que si l'État
« par ses fonctionnaires, quelquefois par ses députés, par ses sénateurs, se mêlait de déclarer que
« telle personne est ou non invalide, je craindrais
« des erreurs; rien ne serait plus affligeant, plus
« démoralisant que de créer à l'ombre de la politique une classe d'invalides qui ne seraient pas de
« véritables invalides². »

1. M. Viviani, Sénat, 11 décembre 1909, *J. Off.*, p. 887.

2. M. Ribot, Sénat, 5 novembre 1909, *J. Off.*, p. 86.

L'Empire allemand verse chaque année pour chaque pension une somme fixe de 50 marks, il prend à sa charge les frais de l'office impérial des assurances et fait opérer le payement gratuit des pensions par la poste, ainsi que le débit des timbres.

Les patrons et les ouvriers participent par moitié, sous forme de cotisations régulières, à l'ensemble des autres dépenses.

Le législateur allemand a divisé les assurés en cinq classes, d'après leurs salaires annuels, et le montant des cotisations hebdomadaires est fixé, uniformément par le Bundesrath, pour des périodes de 10 années ¹. — L'Allemagne assure de la sorte 14.143.000 individus sur 16 millions environ de salariés de toutes catégories, et ne dépense guère, pour obtenir ce résultat, que 61.000.000 par an. — Si donc on envisage simplement les résultats des systèmes Belge et Allemand, abstraction faite de toutes les complications inhérentes à ce dernier, c'est de beaucoup le système Allemand qui paraît être le plus avantageux.

En Autriche, la loi du 16 décembre 1906, entrée

1. Ces cotisations sont actuellement, jusqu'au 30 décembre 1910, fixées ainsi qu'il suit :

14 pfennigs dans la 1 ^{re} classe de salaires					
20	—	—	2 ^e	—	—
24	—	—	3 ^e	—	—
30	—	—	4 ^e	—	—
36	—	—	5 ^e	—	—

en vigueur le 16 décembre 1908, a organisé l'assurance obligatoire des employés privés et de certains employés des services publics contre l'invalidité et la vieillesse. Il est à remarquer que l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité des ouvriers, n'est encore, à l'heure actuelle, qu'à l'état de projet dans ce pays.

Cette loi accorde aux assurés soit une rente d'invalidité, soit une pension de vieillesse. En cas de décès de l'assuré, une pension ou une indemnité est également accordée à sa veuve ou à ses enfants.

Est assujetti à l'assurance tout employé travaillant pour des particuliers, âgé de 18 ans et dont les appointements ne sont pas inférieurs à 600 couronnes, ainsi que tout employé des services publics n'ayant pas normalement droit à une pension.

Sont considérés comme employés, les personnes occupées dans les bureaux et dont les travaux ont un caractère intellectuel.

L'autorité administrative du district est juge de la question de savoir si une personne est assujettie à l'assurance. Les assurés sont divisés en 6 classes d'après leur salaire ou traitement annuel ¹.

I. CLASSES	TRAITEMENTS ANNUELS	COTISATIONS MENSUELLES
I	600 à 900 couronnes	6 couronnes
II	900 à 1200 —	9 —
III	1200 à 1800 —	12 —
IV	1800 à 2400 —	18 —
V	2400 à 3000 —	24 —
VI	3000 et au-dessus	30 —

(1 couronne = environ 1 franc 05.)

Lorsqu'un individu est employé par divers patrons, il n'est soumis à l'assurance obligatoire qu'en ce qui concerne sa principale occupation, autrement dit l'emploi le mieux rémunéré.

« Les assurés doivent payer les primes dans la proportion des $\frac{2}{3}$ ou de la moitié suivant qu'ils appartiennent à l'une des quatre premières ou à l'une des deux dernières classes de traitement. Ils supportent même la totalité de ces primes, lorsque le traitement annuel est supérieur à 7.200 couronnes. »

L'assuré qui a versé 480 cotisations mensuelles est exempté de tout versement.

Les patrons supportent la charge de la fraction de prime complémentaire des versements des assujettis. Ils retiennent chaque mois sur le traitement de l'employé la portion de prime mise à la charge de ce dernier et sont chargés au paiement de ces primes.

L'organe officiel de l'assurance est une Caisse de pensions dont le siège est à Vienne.

Les avantages offerts par la loi sont : 1° une rente d'invalidité, lorsque l'assuré n'est plus capable de remplir ses obligations professionnelles après le paiement de 120 mois de cotisations ; 2° une rente de vieillesse après le paiement de 480 mois de cotisations.

En résumé le système autrichien a suivi dans ses

grandes lignes le système allemand bien que partiellement puisqu'il laisse en dehors les ouvriers.

Si le second système, celui de la Retraite de vieillesse, est d'une application plus facile puisqu'il s'agit d'un âge déterminé par la loi, il est cependant beaucoup moins satisfaisant en théorie, en raison de l'âge de retraite uniforme que la loi est obligée de fixer pour tous.

Tous les hommes en effet ne vieillissent pas en même temps, et si certains, comme les paysans, demeurent longtemps vigoureux, d'autres au contraire, comme les fondeurs, les verriers, les mineurs, etc..., perdent leurs forces de très bonne heure.

Sans doute pourrait-on tourner la difficulté en fixant un âge de retraite relativement avancé et en permettant, pour ceux qui deviendraient invalides avant cet âge, les liquidations anticipées, mais ces derniers ne pourraient alors prétendre qu'à une retraite minime.

Ce qu'il faut éviter avant tout, c'est d'accorder trop tôt la retraite de vieillesse. Ce serait là un grave danger, car les individus encore en état de travailler et pouvant, grâce aux pensions qu'ils toucheraient, se contenter d'un salaire très minime, viendraient, sur le marché du travail, concurrencer les jeunes ouvriers non encore munis d'une pension de retraite.

En France, on a hésité entre diverses solutions. La Chambre des Députés avait proposé l'âge de 60 ans, avec abaissement à 55 ans pour les mines, et par règlement d'administration publique, pour les travailleurs des industries reconnues particulièrement insalubres d'après des statistiques spéciales établies à cet effet.

Le législateur a finalement adopté l'âge de 65 ans¹; tout assuré obligatoire pourra cependant, à partir de l'âge de 55 ans, réclamer la liquidation anticipée de sa pension, mais c'est là une faculté qui n'est accordée qu'aux assurés obligatoires, et, dans ce cas, la retraite, aussi bien que les allocations de l'État, subissent une réduction proportionnelle.

Les assurés facultatifs ne peuvent effectuer leurs versements qu'avec une seule date d'entrée en jouissance, celle de 65 ans. Toutefois les assurés facultatifs ou obligatoires qui se trouveraient atteints d'une

1. *Art. 5* : L'âge normal de la retraite est de soixante-cinq ans.

Tout assuré pourra, à partir de cinquante-cinq ans, réclamer la liquidation anticipée de sa retraite ; mais, dans ce cas, l'allocation viagère accordée par l'État sera aussi l'objet d'une liquidation reportée au même âge et réduite en conséquence.

Les assurés de la période transitoire seront également admis au bénéfice de la liquidation anticipée, si, pendant les cinq années qui auront précédé la liquidation de la retraite, ils ont appartenu aux catégories de l'article 1^{er} et s'ils ont versé chaque année, pendant cette période, des sommes au moins égales au montant des versements obligatoires prévus à l'article 2.

incapacité permanente et absolue de travail, dans un cas autre que ceux qui sont visés par la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, peuvent demander la liquidation anticipée de leur pension, quel que soit leur âge.

Dès lors la retraite liquidée sera bonifiée par l'État dans la limite de crédits spéciaux ouverts à cet effet dans chaque loi de finances. La bonification ne pourra dépasser 60 fr., ni porter la retraite au triple de la liquidation, ou au-dessus de 360 francs.

Ni dans la loi allemande d'invalidité, ni dans la loi française d'assurance sur la vieillesse, on n'a prévu de rentes réversibles sur la tête de la veuve ou des enfants de l'assuré. On n'a autorisé que la réserve des versements de l'ouvrier.

Aussi aurait-on pu craindre que si l'assuré disparaissait avant l'âge fixé pour la retraite, sa femme et ses enfants ne reçoivent aucune pension.

Sous le régime de la loi de 1850, des dispositions avaient été prises en faveur des veuves et des orphelins. Elles consistaient dans la division par moitié des versements des conjoints et dans la faculté de réserver les capitaux versés.

M. Guieysse, rapporteur de la Commission de la Chambre des Députés, proposait même en 1900 de combiner la retraite de vieillesse avec une assurance en cas de décès, fixée à 500 ou à 1000 francs.

Le texte de son projet était ainsi conçu : « S'il

« s'agit d'un travailleur marié, ayant un ou plusieurs
« enfants légitimes ou naturels reconnus, âgés de
« moins de seize ans, les versements à son compte
« sont d'abord appliqués, jusqu'à due concurrence,
« à la prime d'une assurance annuelle de 1000 fr.,
« payable, en cas de décès, par moitié à sa veuve,
« par moitié à ses enfants âgés de moins de seize
« ans. S'il est marié sans avoir d'enfants de moins
« de seize ans, ou bien, si ayant un ou plusieurs
« enfants de moins de seize ans, il est veuf ou
« divorcé, séparé de corps ou célibataire, l'assu-
« rance est réduite de moitié.

« Le surplus du versement, ou, s'il s'agit d'un
« travailleur célibataire ou veuf n'ayant pas d'enfants
« de moins de seize ans, son montant intégral est
« appliqué à la constitution d'une retraite, avec
« entrée en jouissance à l'âge de 65 ans accom-
« plis. »

Ce projet ne put aboutir. En effet, les travailleurs mariés n'auraient obtenu de la sorte, en raison des prélèvements opérés en vue de la constitution d'un capital au décès, qu'une pension inférieure à celle des célibataires. D'autre part, le chef de famille, disparaissant le plus souvent après une longue maladie pendant laquelle il n'aurait pu effectuer de versements, se serait trouvé déchu de ses droits.

Sans doute, avec le système du capital réservé, la somme qui doit revenir à la famille en cas de décès

prématuré, est-elle moins élevée, mais au moins n'y a-t-il pas à craindre de déchéance.

Il en résulte qu'à la mort de l'ouvrier, sa veuve et ses enfants reçoivent un capital en rapport avec les versements qu'il lui a été possible de faire. Le travailleur fait ainsi une de ces opérations d'épargne, pour lesquelles il semble en France avoir un goût très prononcé.

Ce système a d'ailleurs donné d'excellents résultats et on peut remarquer, en examinant les opérations de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, que les versements faits à capital réservé sont de beaucoup les plus considérables.

Pour l'année 1906 sur 4.241.132 versements effectués, 2.143.540 l'étaient à capital réservé, dont 40.177 à titre individuel et 2.103.363 à titre de versements collectifs, ces derniers offrant, par rapport à 1900, une augmentation de 77 %, alors que les versements à capital aliéné présentaient une beaucoup moindre augmentation dans leur nombre (34 %). En 1809, sur un total de 5.019.043 versements, 2.558.162 étaient à capital réservé, dont 50.025 à titre individuel et 2.508.137 à titre collectif, et la moyenne du capital réservé payé au décès ressort à 1.161 francs.

L'ouvrier semble donc hésiter à faire des placements à fonds perdus. Il préfère se constituer une retraite moins importante que celle qu'il aurait pu

avoir à capital aliéné, plutôt que d'abandonner une partie de ses versements.

Cet état d'esprit a été respecté par le législateur de 1910 et contribua à faire substituer au système de l'assurance sur la vie, celui de la réserve des versements. Il y aurait eu d'ailleurs un inconvénient, qui, avec le système de l'assurance-vie, serait venu se greffer sur ceux que nous venons de signaler. La plus grande partie des versements des assujettis mariés aurait été absorbée par les primes élevées, exigées par le système, et les ouvriers se seraient trouvés dès lors dans de mauvaises conditions pour se constituer une pension de retraite.

La division des versements entre conjoints fut écartée aussi en raison des complications qu'eût amenées la tenue des comptes individuels.

Ces mesures d'assurance obligatoire furent remplacées dans la loi du 5 avril 1910, par des allocations au décès, ces allocations n'étant acquises aux ayant-droit qu'autant que l'assuré aura effectué les trois-cinquièmes des versements obligatoires prévus par l'art. 2 de la loi. Ce ne sont donc pas là des secours accordés aux veuves et aux orphelins, mais un complément de l'assurance, et les déchéances qui peuvent se produire, si les $\frac{3}{5}$ des versements ne sont pas effectués, lors du décès de l'assuré, semblent devoir être très peu nombreuses.

C'est l'article 6 de la loi qui fixe ces allocations, il dispose que :

« Si un assuré encore astreint aux obligations de la présente loi décède avant d'être pourvu d'une pension de retraite de vieillesse, il est alloué :

« 1^o A ses enfants âgés de moins de seize ans : une somme de cinquante francs (50 fr.) par mois pendant six mois, s'ils sont au nombre de trois ou plus; cinquante francs (50 fr.) par mois pendant cinq mois, s'ils sont au nombre de deux; cinquante francs (50 fr.) par mois pendant quatre mois, s'il n'y en a qu'un seul ;

« 2^o A la veuve sans enfants de moins de seize ans, cinquante francs (50 fr.) par mois pendant trois mois.

« En cas de divorce, les mêmes avantages seront alloués à la femme non remariée quand le divorce aura été prononcé aux torts exclusifs du mari.

« Les veuves d'origine française des salariés étrangers visés à l'article 11, soit sans enfants, soit avec un ou plusieurs enfants, bénéficient des dispositions précédentes, si elles sont naturalisées, elles et leurs enfants, dans l'année qui suit le décès de l'époux et, le cas échéant, à condition que la naturalisation des enfants soit intervenue dans les conditions prévues par l'avant-dernier alinéa de l'article 9 du code civil modifié par la loi du 26 juin 1889 et par l'article 1^{er} de la loi du 5 avril 1909.

« Les allocations prévues aux paragraphes précédents ne seront acquises aux ayants droit que si l'assuré décédé a effectué les trois cinquièmes des versements obligatoires prévus à l'article 2. »

Tel peut être dans ses grandes lignes l'objet d'une loi de retraites ouvrières.

Avant d'en étudier le mécanisme, il faut encore envisager les ressources, c'est-à-dire les versements,

cotisations ou subventions qu'il s'agit de mettre en œuvre.

Qui donc doit faire les frais de l'assurance ? Tout d'abord l'ouvrier, puisque c'est grâce à sa participation qu'il acquiert un droit à la Retraite.

« Il est utile, pour sa dignité, que l'ouvrier contribue à sa retraite, que la sécurité de sa fin ne lui soit pas donnée comme une aumône, et qu'il en doive une part à lui-même avant d'en devoir le reste aux autres. Cela est utile aussi pour le droit de contrôle, pour le droit de suite qu'il pourrait exercer sur l'emploi de sa cotisation ¹. »

Mais le patron aussi devra intervenir : certains auteurs ont tenté de légitimer cette intervention en disant, suivant la parole de Jean Dollfus, que l'employeur doit à l'ouvrier plus que son salaire, c'est-à-dire ce qui est nécessaire pour parer à tous les risques auxquels il peut être soumis.

M. Guieysse a précisé cette idée en écrivant : « le salaire doit avoir comme base essentielle d'abord ce qui est strictement nécessaire pour l'entretien de la vie de chaque jour, ensuite ce qui est non moins nécessaire pour parer aux différents risques qui menacent l'existence des travailleurs, en première ligne le chômage, puis les maladies, les

1. M. Ch. Benoist, Ch. des Députés, 10 juillet 1905, *J. Off.*, p. 2827.

« décès, et enfin les accidents, l'invalidité, la vieillesse¹. »

On arrive à un résultat identique avec la théorie de « l'amortissement du capital humain » : De même que le patron doit amortir l'outillage qu'il a acheté, de même devra-t-il amortir son capital humain...

Toutes ces théories conduiraient à un système de contribution patronale unique ; il est vrai que cette lourde charge imposée au patron retomberait souvent en grande partie sur l'ouvrier, sous forme d'un abaissement de salaire, mais il n'est pas indifférent qu'il comprenne, qu'il contribue directement à son assurance.

Ouvriers et patrons ne sont pas seulement unis par un lien de droit ; leur collaboration constante leur interdit de se désintéresser de leur sort réciproque ; il existe entre eux une véritable solidarité que l'assurance ouvrière doit avoir pour but d'organiser.

Aussi M. Guieysse disait-il lui-même : « Nous avons affaire à un mécanisme intelligent, chaque travailleur doit comprendre que c'est encore lui le meilleur artisan de son avenir et que si les charges étaient établies d'une façon trop pesante sur les employeurs, elles retomberaient sur les épaules des travailleurs eux-mêmes. Tandis qu'au contraire, en établissant la corrélation des versements,

1. M. Guieysse, 11 juillet 1905, *J. Off.*, p. 2860.

« qui est à peu près universellement admise, il s'établit entre l'employeur et l'employé, un lien qui ne peut profiter qu'au bien de tous ¹. »

Enfin l'État, poussé par un intérêt social aussi bien que moral, interviendra à son tour. Non seulement il cherchera à diminuer dans la mesure du possible, les charges de l'assistance, mais il devra chercher, par l'assurance, à constituer une organisation préventive.

Comme tout assureur il s'efforcera de diminuer les charges de son risque, et au lieu d'attendre qu'un sinistre se produise, prendra toutes sortes de mesures pour l'éviter. Ce système préventif est appliqué en Allemagne sur une très grande échelle par l'institution de sanatoria et d'œuvres philanthropiques qui permettent à l'ouvrier de ne pas être frappé brusquement par l'invalidité.

Il est, en tout cas, un moment où l'État doit intervenir, c'est au début de l'application de la loi. Les individus n'ont pu alors se constituer une retraite suffisante, et il est de toute nécessité que l'État contribue à compléter, dans la plus large mesure, la pension obtenue par les versements ouvriers.

Mais quelles contributions demandera-t-on à l'État, au patron, à l'ouvrier ?

Devront-ils se partager la dépense suivant le prin-

1. M. Guieysse, Ch. des Députés, 4 juin 1901, *J. Off.*, p. 1244.

cipe du triple versement, c'est-à-dire demander à chacune des parties une contribution égale? Cette solution toute théorique est en effet des plus comodes, car il suffit de connaître la somme à demander à une des parties, à l'ouvrier par exemple qui dispose des ressources les moins élastiques, pour en déduire les deux autres.

Dans tous les cas il semble nécessaire d'établir l'égalité entre les contributions ouvrières et patronales. « Je veux, disait M. Monis, l'égalité du patron
« et de l'ouvrier dans la cotisation. Je la veux pour
« la valeur morale d'un pareil geste fait en commun ;
« je la veux aussi pour le frein, pour la sécurité
« que nous y trouverons dans l'avenir. Pour les
« mêmes motifs, je veux également que ces deux
« cotisations soient prises ensemble, soient fécon-
« dées par le même système, portées l'une et l'au-
« tre au maximum de production. Cela paraît témé-
« raire en apparence ; en réalité, c'est un acte de
« sagesse, de patriotisme et de prudence finan-
« cière ¹. »

Nous devons nous demander tout d'abord sur quelle base il faut s'appuyer pour déterminer la quantité du versement ouvrier.

On peut se proposer en effet d'assurer aux indivi-

1. M. Monis, Sénat, séance du 10 décembre 1909, *J. Officiel* du 11 décembre 1909, p. 1058.

dus, soit simplement la somme nécessaire et suffisante à leur existence, soit, en leur demandant une contribution proportionnelle à leur salaire, une retraite en rapport avec leur genre de vie.

Ce système, qui est celui de 1906, prévoyait un prélèvement de 2 o/o du salaire à la charge du patron et de 2 o/o à la charge de l'ouvrier.

Il paraît être le plus juste puisque chacun participe à la constitution de la retraite en raison même de ses forces contributives. Pourtant il n'en est rien ; il existe bien des salaires de misère, sur lesquels on ne peut raisonnablement effectuer aucun prélèvement. On a proposé¹, il est vrai, de dégrever complètement les plus faibles salaires et de demander aux autres une contribution inversement proportionnelle, mais on ne peut se dissimuler, là encore, toutes les difficultés que l'on rencontrerait dans la pratique à modifier la proportion, lors de chaque changement de salaire.

D'ailleurs le versement purement proportionnel au salaire n'est pas aussi simple qu'il apparaît tout d'abord ; il donne lieu à des versements fractionnés dont le recouvrement est très pénible et très onéreux.

C'est pour ces motifs que le législateur allemand a cherché à atténuer la proportionnalité. Il a établi un petit nombre de classes de salaires et a décidé

1. Voir à ce sujet : Paul Humbert : *Les retraites des travailleurs*.

que sur chaque classe serait prélevée une même cotisation.

L'inconvénient de ce système est d'empêcher le passage des ouvriers d'une classe dans une autre et de restreindre les augmentations de salaires, la contribution patronale augmentant plus que proportionnellement à l'augmentation de salaire accordée.

Aussi le législateur a-t-il préféré s'en tenir au système de la contribution unique pour tous, qui, s'il semble peut-être moins équitable, offre toutefois l'avantage d'une très grande simplicité. La seule difficulté a été de trouver une contribution assez faible pour pouvoir être supportée par tous les salariés, même les moins favorisés et pourtant assez forte pour leur assurer une pension leur permettant de vivre.

L'art. 2 de la loi du 5 avril 1910 a fixé cette contribution aux chiffres suivants : 9 fr. par an pour les hommes, 6 fr. pour les femmes et 4 fr. 50 pour les mineurs au-dessous de 18 ans ¹.

1. « Art. 2. — La retraite de vieillesse est constituée par des « versements obligatoires et facultatifs des assurés, par des contributions des employeurs et par des allocations viagères de « l'État.

« Les versements obligatoires des salariés, comme les contributions des employeurs, sont établis sur les bases suivantes :
« Les versements annuels seront de neuf francs (9 fr.) pour les
« hommes, six francs (6 fr.) pour les femmes et quatre francs
« cinquante centimes (4 fr. 50) pour les mineurs au-dessous de
« dix-huit ans, soit par journée de travail : trois centimes (3 c.),

Ces contributions doivent être prélevées sur le salaire par l'employeur lors de chaque paie et versées par lui à une des caisses de retraites prévues par la loi. Ce versement peut être effectué à capital aliéné ou à capital réservé, suivant le désir exprimé par l'assuré.

En même temps que l'assuré verse la contribution ainsi déterminée, le patron doit verser une somme égale, qui est portée au compte de l'assuré de la même façon que la retenue opérée sur le salaire, avec cette seule différence qu'elle doit toujours être versée à capital aliéné. Ce principe d'égalité des deux contributions présente l'avantage d'exclure pour l'avenir tout arbitraire législatif : c'est un élément d'ordre.

En ce qui concerne la contribution de la collectivité, elle dépend, pour sa quotité, des possibilités budgétaires. Mais l'État fait intervenir le point de vue social, pour la forme à donner à sa participation.

« deux centimes (2 c.) et un centime cinq millimes (1 c. 5).

« La retraite est constituée à capital aliéné; toutefois, si l'assuré le demande, les versements prélevés sur son salaire « seront faits à capital réservé.

« La contribution de l'employeur reste exclusivement à sa charge, toute convention contraire étant nulle de plein droit.

« Un règlement d'administration publique déterminera la situation des salariés qui travaillent à façon, aux pièces, à la tâche ou à domicile. »

S'il veut faire œuvre d'assistance, il veillera à ce que chaque assuré reçoive une somme suffisante pour faire face à ses besoins essentiels, et bonifiera un supplément de pension, permettant de porter les chiffres de la retraite au chiffre qu'il jugera être le minimum d'existence, 360 fr. par exemple. Si au contraire il veut faire œuvre de prévoyance, il encouragera les assurés par un mode quelconque de majoration de leurs versements.

Un système qui découle de l'idée d'assistance est celui du « *minimum garanti* » :

L'État attribue à tout individu qui a moins d'un certain chiffre de pension, une somme destinée à lui permettre d'atteindre ce chiffre. C'est là une organisation défectueuse, qui, au point de vue social, n'encourage pas la prévoyance, puisque moins on verse plus on reçoit, et qui, au point de vue financier, conduit à une indétermination des charges de l'État, puisqu'on ne peut savoir jusqu'à quelles limites les ouvriers restreindront leurs versements, afin de toucher davantage.

Au point de vue parlementaire enfin, ce régime est extrêmement dangereux en ce qu'il se prête pour l'avenir à toutes les surenchères, d'une part parce que c'est l'arbitraire qui préside nécessairement à la détermination du minimum de subsistance, d'autre part parce que les conséquences budgétaires résultant d'un relèvement ne se font sentir vraiment que longtemps après.

Un système qui dérive à la fois de l'idée d'Assistance et de l'idée de Prévoyance est celui de « *l'allocation d'une somme fixe* » : Tout individu qui a satisfait aux obligations de la loi, recevra de l'État une somme fixe, qui viendra s'ajouter à la pension provenant de ses versements et de ceux de son patron.

L'État, en subordonnant l'octroi des allocations à la justification que l'individu a rempli les obligations qui lui sont imposées, invite ainsi au respect de la loi. De plus, on doit reconnaître à ce régime le mérite de se prêter à une facile évaluation des charges de l'État, puisqu'il n'y a lieu de se préoccuper que du nombre des ayants-droit.

C'est là le système allemand d'après lequel tout pensionnaire reçoit une somme de 50 marks, soit 62 fr. 50. C'est aussi le système de la loi de 1910, (art. 4) en ce qui concerne les assurés obligatoires ¹.

1. « *Art. 4. — L'allocation viagère de l'État est fixée à soixante francs (60 fr.) à l'âge de soixante-cinq ans.*

« Pour être admis au bénéfice de cette allocation, l'assuré devra justifier qu'il a effectué au moins trente années de versements annuels atteignant, y compris ses versements facultatifs, le chiffre fixé à l'article 2.

« Si le nombre des années de versements est inférieur à trente et supérieur à quinze, l'allocation sera calculée d'après le nombre des années de versements, ledit nombre multiplié par 1 fr. 50.

« Les deux années de service militaire obligatoire entrent en ligne de compte pour la détermination du montant de l'allocation viagère.

« Pour les assurés de la période transitoire ayant au moins

La contribution de l'État est accordée sous forme d'une allocation fixe de 60 fr., attribuée à partir de

« trente-cinq ans accomplis au moment de la mise en vigueur
« de la loi, le nombre des années de versements exigées pour
« avoir droit à l'allocation de soixante francs (60 fr.) sera égal
« au nombre des années écoulées depuis la mise en vigueur de la
« loi, à condition que lesdits assurés justifieront qu'au moment
« de la mise en vigueur de la loi ils faisaient partie, depuis trois
« ans au moins, des catégories de l'article 1^{er}.

« Si le montant des versements annuels effectués n'atteint
« pas, y compris les versements facultatifs de l'assuré, le total
« des versements fixés par l'article 2, l'allocation sera l'objet
« d'une réduction proportionnelle.

« Le capital constitutif de l'allocation est versé au compte du
« bénéficiaire à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

« D'autre part, pour les assurés ayant plus de quarante-cinq
« ans lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'allocation
« viagère sera portée aux chiffres suivants par des bonifications
« annuelles ordonnancées sur les crédits inscrits au budget du
« ministère du travail :

Age des assurés
au moment
de l'entrée en vigueur
de la loi.

64 à 65 ans.	100 fr.
63 à 64 —	98
62 à 63 —	96
61 à 62 —	94
60 à 61 —	92
59 à 60 —	90
58 à 59 —	88
57 à 58 —	86
56 à 57 —	84
55 à 56 —	82
54 à 55 —	80
53 à 54 —	78
52 à 53 —	76
51 à 52 —	74
50 à 51 —	72
49 à 50 —	70
48 à 49 —	68
47 à 48 —	66
46 à 47 —	64
45 à 46 —	62

l'âge de 65 ans. Pour être admis au bénéfice de cette allocation, l'assuré devra justifier de 30 versements annuels atteignant les chiffres de 9 fr., 6 fr. et 4 fr. 50 prévus par l'art. 2.

Toutefois, si l'assuré n'a pas effectué 30 versements au chiffre prescrit, les versements atteignant ces chiffres servent à la liquidation d'une allocation proportionnelle, à condition qu'ils soient au moins au nombre de 15. Dans ce cas, l'allocation est fixée à raison 1 fr. 50 par année de versement.

Quant aux systèmes d'assurance qui partent de l'idée de prévoyance, ils révèlent généralement la forme d'une « *majoration directe des versements* » ou d'une « *garantie d'intérêts* ».

Le premier, qui est le type du système belge, consiste à augmenter dans une certaine proportion les versements effectués. Il pousse l'individu à verser toujours davantage en vue de toucher une subvention de plus en plus forte. — Il a pour effet de proportionner l'aide budgétaire à l'effort imposé à l'ouvrier et on ne peut lui reprocher que de profiter ainsi aux individus aisés qui effectuent facilement leurs versements.

Ce même système a été adopté en France par l'article 36 de la loi de 1910 pour les assurés facultatifs ¹ : ceux-ci sont admis à verser une

¹ « Art. 36. — Les fermiers, métayers, cultivateurs, artisans et « petits patrons qui, habituellement, travaillent seuls ou avec

somme de 9 fr. au minimum (abaissée à 6 fr.

« un seul ouvrier et avec des membres de leur famille salariés
 « ou non, habitant avec eux, et qui voudraient se constituer une
 « retraite ou en assurer une à ces membres de leur famille,
 « seront admis facultativement, en opérant des versements à
 « l'une des caisses visées par l'article 14 et dans les conditions
 « énumérées aux paragraphes ci-après, au bénéfice d'une pen-
 « sion de retraite, à l'âge de soixante-cinq ans, et au bénéfice,
 « le cas échéant, des dispositions de l'article 18.

« Pour les fermiers, cultivateurs, artisans et petits patrons,
 « les versements annuels seront, au minimum, de neuf francs
 « (9 fr.) par assuré pour la cotisation totale, et, au maximum,
 « de dix-huit francs (18 fr.). En ce qui concerne les métayers,
 « les versements annuels seront, au minimum, de six francs
 « (6 fr.); ils emporteront de plein droit le versement de pareille
 « somme par les propriétaires, à concurrence d'un maximum de
 « neuf francs (9 fr.).

« Ces versements bénéficieront, sur les fonds de l'État, d'une
 « majoration allouée chaque année, à capital aliéné, au compte
 « de l'intéressé; cette majoration sera égale au tiers des verse-
 « ments effectués.

« Le droit à la majoration sera épuisé lorsque la rente viagère,
 « résultant à soixante-cinq ans des majorations versées anté-
 « rieurement, aura atteint le chiffre de soixante francs (60 fr.)
 « ou lorsque le bénéficiaire cessera de faire partie des catégories
 « visées au présent article

.

« Pour les cultivateurs, artisans et petits patrons âgés de plus
 « de quarante ans au moment de la mise en vigueur de la pré-
 « sente loi, qui commenceront leurs versements dès cette
 « époque et qui faisaient partie depuis trois ans au moins des
 « catégories d'intéressés susvisées, il sera ajouté à la pension
 « acquise résultant de leurs versements effectifs et de la majora-
 « tion du tiers une bonification égale à la rente qu'eût produite
 « un versement annuel de neuf francs (9 fr.) depuis l'âge de

pour les métayers), et de 18 fr. au maximum¹.

La contribution de l'État dans ce cas prend la forme d'une majoration allouée chaque année au compte de l'intéressé, et égale au tiers des versements effectués. Cette majoration, versée à capital aliéné, s'arrêtera lorsque l'assuré aura effectué des versements d'un chiffre tel que l'ensemble des majorations afférentes à ces versements auront produit une rente viagère de 60 fr. à 65 ans.

Le système de la garantie d'intérêts proposé en 1901 participe du même principe, mais l'intervention de l'État n'apparaît pas aussi clairement aux yeux des intéressés. Il aurait surtout l'inconvénient de faire peser sur les budgets de l'avenir un redoutable péril, qui y a fait renoncer ses auteurs eux-mêmes.

« quarante ans jusqu'à l'âge qu'ils avaient au moment de la mise en vigueur de la loi.

« Les métayers âgés de plus de quarante ans au moment de la mise en vigueur de la présente loi et qui, à partir de cette époque, effectueront des versements annuels égaux à ceux que prévoit l'article 2, recevront l'allocation viagère fixée par l'article 4 pour les assurés obligatoires.

« Il en sera de même pour les fermiers du même âge qui auront rempli les mêmes conditions et fait le double versement prévu à l'article 2 sous la réserve que le prix de leurs fermes ne dépassera pas le chiffre global de six cents francs (600 fr.). »

1. Pour les versements des métayers, le propriétaire doit verser une somme égale à celle versée par le métayer et cela jusqu'à concurrence d'un maximum de 9 francs.

Comment ces ressources seront-elles mises en œuvre par l'assurance pour déterminer la formation de la retraite ?

Le but d'une loi de retraite est de recevoir les fonds et de les appliquer à des pensions. Suivant qu'elle fera cette application immédiate ou qu'elle conservera les sommes reçues, en vue d'un emploi ultérieur, elle fonctionnera suivant le régime de la répartition ou celui de la capitalisation.

Dans la répartition les cotisations des participants seront immédiatement versées aux pensionnés, tandis que dans la capitalisation elles seront mises en réserve, puis placées d'une manière productive pour être ensuite attribuées, avec leurs intérêts composés, sous forme de pensions, aux survivants des premiers cotisants.

Dans l'un et l'autre cas, il faut faire intervenir les tables de mortalité ou de survivance. Le but de l'assurance est, en effet, de rendre insensibles, en les répartissant sur un grand nombre de têtes, les conséquences matérielles, souvent ruineuses pour un seul, de l'invalidité : « C'est, a dit M. Chaufton, « la compensation des effets du hasard par la mutualité, organisée suivant les lois de la statistique, « c'est-à-dire suivant les lois numériques qui régissent le cours des choses. » La plupart des cas d'invalidité sont imprévus et irréguliers dans leurs

manifestations ; l'assurance les dépouille de cette irrégularité par l'association d'un grand nombre d'hommes qui permet, grâce à la statistique, l'application du calcul des probabilités.

Une table de mortalité est un état statistique faisant connaître combien, sur un nombre déterminé d'individus *sonmis au risque de la même façon*, il en survit au bout d'un an, de deux ans, de trois ans, et ainsi de suite jusqu'au moment où le dernier de ces individus vient lui-même à disparaître.

C'est au moyen de données fournies par l'expérience qu'on peut arriver à dresser des tables de mortalité. A cet effet, on considère un certain nombre de têtes présentant des chances égales de décès et on dénombre l'effectif des survivants, périodiquement, à intervalles réguliers.

Comme la principale des causes qui influent sur la mortalité est l'âge, on ne retient généralement que cette cause, et on prend des personnes du même âge.

On suppose souvent qu'on se trouve en face d'un groupe d'individus qui viennent de naître, mais cette dernière condition n'est pas essentielle et on pourrait tout aussi bien prendre pour point de départ un âge quelconque. D'ailleurs il ne manque pas d'exemples de tables de mortalité qui ne donnent le nombre des survivants qu'à partir d'un certain âge. Ainsi la table déduite de l'expérience de la Caisse nationale

des Retraites, dite table C.-R., n'indique les effectifs des survivants qu'à partir de 3 ans. Cet âge initial est appelé âge d'entrée ; il peut donc varier suivant l'usage auquel la table est destinée.

Les tables de mortalité indiquent, en général, le nombre des vivants à des âges ronds, c'est-à-dire par année, mais rien n'empêcherait de donner ce nombre par périodes biennales, quinquennales, etc... Inversement, on peut également concevoir une table à périodicité plus courte que l'année, le semestre, le trimestre ou même le mois ; ainsi la table C. R. indique le nombre des vivants aux âges trimestriels.

« On appelle période tabulaire, la durée, en général constante, qui sépare deux âges consécutifs de la table ¹. »

Le dernier âge pour lequel la table fournit un nombre de vivants, est appelé « âge limite ». Il varie suivant les tables, car celles-ci traduisent des lois de la mortalité différentes suivant la catégorie d'individus où ont été puisées les observations utilisées pour la construction de ces tables.

Le nombre de vivants indiqué pour l'âge d'entrée est appelé « l'argument », il peut être choisi arbitrairement ; on le prend en général assez élevé, afin que la table donne pour les effectifs aux âges subséquents, des chiffres également élevés et mentionnant

1. Poussin, *Traité élémentaire des assurances sur la vie*.

d'une façon aussi précise que possible les variations de la mortalité. Ainsi si l'on partait de 100 individus de 3 ans, on trouverait à 26 ans 88 survivants, à 27 ans 88, à 28 ans 87, à 29 ans 86, à 30 ans 86. On serait tenté de conclure de ces chiffres que la mortalité ne joue pas entre 26 et 27 ans ou entre 29 et 30 ans, tandis, qu'au contraire si l'on part de 100.000 vivants à 3 ans, on trouve les effectifs suivants de survivants : à 26 ans 88.260, à 27 ans 87.623, à 28 ans 87.002, à 29 ans 86.388, à 30 ans 85.777. Ceci montre que pendant la période de 26 à 30 ans, le nombre annuel des décès est de 637, 621, 614, 611, c'est-à-dire qu'il va continuellement en décroissant.

Il ne faudrait cependant pas déduire immédiatement du simple examen de ces chiffres que la mortalité va constamment en décroissant dans la période considérée.

Pour s'en faire une idée exacte, il faut faire intervenir une notion nouvelle qui est celle du taux annuel de mortalité.

On appelle taux annuel de mortalité le quotient du nombre des décès constatés dans l'année, par le nombre des survivants existant au commencement de cette même année. Ainsi on dira que le taux annuel de mortalité entre 26 et 27 ans est le quotient de 637 par 88.260, soit 0.007217 ; de même les taux de mortalité seraient pour les années suivantes de 0,007087, 0,007057, 0,007072.

Ces résultats sont comparables entre eux, car ils sont rapportés tous à un seul individu, c'est la probabilité que cet individu a de décéder dans l'année¹ ; il montre, ce qui n'apparaissait pas tout d'abord, que la mortalité décroît jusqu'à 29 ans pour croître ensuite. Ce ne sont donc que les taux de mortalité qui donnent la véritable allure d'une loi de mortalité, de sorte que les éléments essentiels d'une table sont les taux qu'elle permet de calculer. C'est pourquoi, ainsi que nous l'avons déjà dit, les nombres d'une table de mortalité peuvent être quelconques, sauf, bien entendu, la seule réserve que nous avons faite quant à leur importance.

Dans les applications qui vont suivre, nous prendrons la table C.-R. en supposant que l'argument soit 10.000, bien que cette table ait été construite avec l'argument 100.000, mais, dans nos calculs, la table réduite nous permettra d'atteindre une précision suffisante².

La table de mortalité ainsi adoptée va nous permettre de construire une table de population. Cette

1. La probabilité d'un événement aléatoire est le rapport du nombre de cas favorables au nombre de cas possibles. Le nombre de cas favorables au décès est le nombre même des décès soit 637, le nombre de cas possibles est le nombre des individus, soit 88,260, la probabilité de décès est donc

$$\frac{637}{88.260} = 0,007217$$

2. Voir en annexe, la table C. R.

dernière est un état numérique qui indique le nombre total d'individus vivants au-dessus d'un certain âge, en supposant que la population considérée suive la loi de mortalité traduite par la table choisie.

La construction d'une table de population est extrêmement simple : il suffit d'additionner les nombres portés à la table de mortalité pour l'âge considéré et tous les âges supérieurs.

De même que les nombres de la table de mortalité peuvent être déduits d'un argument choisi arbitrairement, ceux d'une table de population peuvent aussi avoir la même indétermination originelle, puisque ce n'est que par comparaison entre eux qu'ils ont de la valeur.

Dans tous les cas une remarque essentielle s'impose en ce qui concerne les tables de population :

Lorsqu'une population déterminée se recrute par accessions annuelles constantes, l'effectif total de cette population reste lui-même constant, à condition, bien entendu, qu'il suive toujours la même loi de mortalité.

En effet, considérons une population composée d'individus de 65 ans et plus et se recrutant seulement au moyen de l'accession annuelle de 5074 individus, c'est-à-dire par un effectif égal au nombre même des vivants à 65 ans indiquée par la table C.-R., il est bien évident que les nombres de sur-

vivants donnés aux différents âges par ce nombre initial constant, seront toujours ceux-là mêmes qui sont portés à la table de mortalité, c'est-à-dire qu'ils seront aussi constants.

Par conséquent si les différents éléments composant l'effectif total sont invariables, il en sera de même de cet effectif. Ainsi avec le nombre initial choisi plus haut, l'effectif sera toujours de 61.721.

Ces explications sommaires vont nous permettre d'aborder utilement l'examen du fonctionnement d'une Caisse de Retraites, basée sur la répartition ou sur la capitalisation.

CHAPITRE II

Répartition et Capitalisation

Le système de la répartition repose sur un principe extrêmement simple, les opérations qu'il exige consistent à compter le nombre des cotisants, celui des pensionnés, et à répartir entre les seconds les sommes reçues des premiers.

Il peut affecter deux modalités. Dans la première, la cotisation des assurés est fixée par la loi, et le total de ces cotisations est distribué chaque année entre tous les rentiers ; il en résulte que si le nombre des cotisants et des rentiers change chaque année, la rente varie, à chaque exercice.

Dans la deuxième modalité, la loi fixe le montant de la retraite due. Il faut donc faire le total des arrérages à verser, le diviser entre le nombre des cotisants, et c'est alors la cotisation qui varie, si le nombre des rentiers et des cotisants vient à changer.

Supposons qu'une Caisse de Retraites basée sur la répartition reçoive des cotisations des individus de 15 à 64 ans, en vue de payer des pensions à ceux qui ont dépassé cet âge. Dans le premier système,

on demandera à tous ces cotisants une somme déterminée, 1 franc par exemple, dont on répartira le produit entre tous les retraités, c'est-à-dire entre tous les individus ayant atteint l'âge de 65 ans. Comme en réalité le nombre des cotisants, pas plus que le nombre des pensionnés, n'est jamais absolument le même, le montant de la pension variera ainsi d'année en année.

Inversement, si on emploie le second système, afin d'attribuer une pension fixe à tous les individus de 65 ans et plus, il faudra répartir le montant nécessaire au paiement de ces pensions entre tous les individus de 15 à 64 ans, et on aura ainsi la contribution à demander à chacun d'eux.

Ainsi un régime de répartition entraîne, en principe, chaque année, la variation soit du chiffre de la retraite, soit du chiffre de la cotisation, suivant les systèmes. Mais il importe de remarquer qu'en fait, lorsqu'il s'agit d'une loi de retraites ouvrières et spécialement d'une Caisse s'appliquant obligatoirement à tous les citoyens, les groupes d'individus à chaque âge se succèdent normalement tous les ans avec le même effectif, de telle sorte que la contribution peut rester identique, aussi bien que la pension, au moins dans des pays comme la France, où la population reste stable. Par prudence, il convient toutefois de fixer la cotisation à un chiffre légèrement supérieur à celui qui serait nécessaire pour servir les

pensions et de mettre l'excédent en réserve, afin que dans les cas où la contribution deviendrait insuffisante, il puisse être prélevé, sur le fonds de réserve ainsi constitué, les sommes nécessaires pour parfaire la pension : Au moyen de ce fonds de réserve, la répartition se trouve stabilisée.

Il est à peine besoin d'observer toutefois que ce système de répartition stabilisée ne peut pas fonctionner dès l'établissement d'un régime de retraite : il faut que l'on soit arrivé à une période où la population retraitée et la population cotisante, comportent chacune des effectifs à peu près constants, c'est-à-dire dans cette période que l'on est convenu d'appeler la période normale. Jusque-là le nombre des retraités ira continuellement en croissant, et, pour se rendre compte du fonctionnement de la Caisse, il est nécessaire de suivre, année par année, la marche des opérations.

A cet effet, supposons comme tout à l'heure qu'on se propose de demander une cotisation de 1 fr. à tous les individus de 15 à 64 ans, afin de donner des pensions à ceux qui ont atteint ou dépassé l'âge de 65 ans, et plaçons-nous dans l'hypothèse où les effectifs des cotisants aux différents âges sont ceux-là mêmes qui sont indiqués par la table C. R.

Le nombre des cotisants sera constamment égal à la différence entre le nombre prévu à la table de population pour l'âge de 15 ans, soit 451.721, et

celui qui est porté à la même table pour l'âge de 65 ans, soit 61.721.

Le nombre des cotisants sera donc de :

$$451.721 - 61.721 = 390.000,$$

et la Caisse recevra chaque année 390.000 fr.

Comme la première année elle n'aura à payer de pension qu'aux individus ayant atteint 65 ans au cours de la dite année, c'est-à-dire à 5.074 retraités, elle pourra donner à chacun d'eux :

$$\frac{390.000}{5.074} = 76 \text{ fr. } 86$$

La deuxième année, l'effectif des pensionnaires sera composé des survivants de la première promotion, qui seront au nombre de 4.884, et des individus de la 2^e promotion, qui seront encore au nombre de 5.074 ; de sorte que le total des retraités sera de :

$$5.074 + 4.884 = 9.958$$

et que la caisse pourra donner à chacun d'eux :

$$\frac{390.000}{9.958} = 39 \text{ fr. } 15$$

et ainsi de suite d'année en année.

La Pension variera donc de la façon indiquée dans le tableau suivant :

ANNÉES	EFFECTIF ANNUEL DES PENSIONNÉS	MONTANT DE LA PENSION	ANNÉES	EFFECTIF ANNUEL DES PENSIONNÉS	MONTANT DE LA PENSION
1	5.074	76,86	20	58.892	6,62
2	9.958	39,15	21	59.566	6,55
3	14.644	26,63	22	60.105	6,49
4	19.123	20,39	23	60.528	6,44
5	23.387	16,68	24	60.854	6,41
6	27.428	14,22	25	61.101	6,38
7	31.238	12,48	26	61.285	6,36
8	34.810	11,20	27	61.420	6,35
9	38.138	10,23	28	61.517	6,34
10	41.218	9,46	29	61.586	6,33
11	44.047	8,85	30	61.644	6,33
12	46.624	8,36	31	61.667	6,32
13	48.951	7,97	32	61.689	6,32
14	51.031	7,64	33	61.703	6,32
15	52.872	7,38	34	61.712	6,32
16	54.483	7,16	35	61.717	6,32
17	55.876	6,98	36	61.720	6,32
18	57.064	6,83	37	61.721	6,32
19	58.064	6,72			

État constant

Il est facile toutefois de se rendre compte qu'il s'agit ici d'un système purement théorique et que dans la pratique cette combinaison ne peut guère être adoptée, tout au moins dans un système d'assurances sociales, car on ne comprendrait pas pourquoi il serait attribué au début en pension élevée, qui serait réduite par la suite, précisément au moment où les pensionnés, devenant plus vieux, auraient davantage besoin de secours.

Au point de vue de l'équité, elle serait d'ailleurs inadmissible puisque pendant une longue période le vieillard admis à la retraite débiterait avec une pen-

sion d'autant plus faible qu'il aurait cotisé plus longtemps.

A cet égard le système de la cotisation variable semblerait donc plus acceptable. Sous ce régime, si on veut servir 100 fr. de pension aux 5.074 individus de 65 ans, on répartit la somme de 507.400 fr. nécessaire entre les 390.000 cotisants, ce qui fait pour chacun d'eux, la première année, une cotisation de :

$$\frac{507.400}{390.000} = 1 \text{ fr. } 30$$

La deuxième année, il y aura à servir des pensions aux survivants de la première promotion et aux individus de la seconde qui sont au nombre de 9.958, soit une dépense de 995.800 fr.

Pour y faire face, et en admettant toujours que la population reste constante, les cotisations des individus de 15 à 64 ans devront être fixées à :

$$\frac{995.800}{390.000} = 2 \text{ fr. } 55$$

C'est une cotisation presque double de celle de la première année, et l'augmentation se poursuivra nécessairement la troisième année, puisqu'aux survivants des deux premières promotions, qui seront âgés respectivement de 67 et 66 ans, viendront s'ajouter les individus de la troisième promotion.

Le total des retraites à servir deviendra ainsi toujours de plus en plus important, le nombre des

cotisants restant le même, et la cotisation à verser s'augmentera d'année en année, dans la mesure indiquée dans le tableau suivant, jusqu'à l'époque où la population des retraités sera constante, c'est-à-dire lorsque l'ensemble des retraités se trouvera composé d'individus de tous âges, de 65 ans à l'âge limite :

ANNÉES	EFFECTIF ANNUEL DES PENSIONNÉS	COTISATION A DEMANDER	ANNÉES	EFFECTIF ANNUEL DES PENSIONNÉS	COTISATION A DEMANDER
1	5.074	1,30	20	58.892	15,10
2	9.958	2,55	21	59.566	15,27
3	14.644	3,75	22	60.105	15,41
4	19.123	4,90	23	60.528	15,52
5	23.387	6, »	24	60.854	15,60
6	27.428	7,03	25	61.101	15,67
7	31.238	8, »	26	61.285	15,71
8	34.810	8,93	27	61.420	15,75
9	38.138	9,78	28	61.517	15,77
10	41.218	10,57	29	61.586	15,79
11	44.047	11,29	30	61.634	15,80
12	46.624	11,95	31	61.667	15,81
13	48.951	12,55	32	61.689	15,82
14	51.031	13,08	33	61.703	15,82
15	52.872	13,56	34	61.712	15,82
16	54.483	13,97	35	61.717	15,82
17	55.876	14,33	36	61.720	15,83
18	57.064	14,63	37	61.721	15,83
19	58.064	14,89			

État constant

Ainsi le système de la répartition, qui se présente au début sous l'aspect le plus engageant, arrive-t-il rapidement à faire apparaître, à côté de l'inconvénient de l'instabilité, un autre vice essentiel, qui est la cherté.

Le système de la capitalisation est plus complexe. Calculé sur deux éléments, la mortalité et le taux d'intérêt, il a pour but de garantir pour chaque versement une certaine rente éventuelle, à une date déterminée, grâce aux placements en valeurs de toute sécurité et suffisamment rémunératrices de toutes les sommes reçues, et, au fur et à mesure, de tous les intérêts en provenant, sans en rien distraire, jusqu'à l'entrée en jouissance de la rente. Si la mortalité des assujettis sortants ou arrivants reste sensiblement égale à la moyenne prévue par le tarif, les variations du personnel ne peuvent pas avoir une influence perturbatrice sur la situation financière du système.

Tout versement correspond à un engagement de servir une retraite déterminée à une date fixe, et toute retraite est, à tout moment, garantie par un capital représenté dans le portefeuille de la Caisse.

Il faut donc tenir des comptes individuels, et liquider les versements d'après un tarif établi scientifiquement, de façon que les rentes provenant de ces liquidations soient en rapport avec la quotité du versement individuel.

Pour montrer le fonctionnement de ce système, distinguons deux périodes : celle du paiement des primes et celle du paiement des arrérages.

En ce qui concerne le paiement des primes, sup-

posons qu'un assureur se trouve en présence d'un groupe d'assurés du même âge et suffisamment nombreux pour que la mortalité soit à peu près celle de la table choisie, en l'espèce la table de la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse (table C. R.), soit un groupe d'assurés de 15 ans égal à celui des survivants donnés par la table C. R. au même âge, c'est-à-dire un groupe de 9.536 assurés. Si nous admettons qu'en vue de l'acquisition d'une rente viagère avec entrée en jouissance à 65 ans, chacun des individus considérés verse annuellement 1 fr. à l'assureur commun jusqu'à l'âge de 64 ans inclus; cet assureur aura en caisse dès la conclusion du Contrat, c'est-à-dire au début de la première année, une somme de 9.536 francs.

Ce capital ne restera pas improductif; il le placera à un taux d'intérêt plus ou moins rémunérateur, 3 o/o par exemple, et disposera ainsi, à la fin de la première année, d'une somme de 9.536 fr. augmentée des intérêts, en l'espèce 286 fr. 08, soit en tout 9.822 fr. 08.

Au commencement de la deuxième année, l'échéance de la seconde prime apporte à l'assureur une nouvelle somme de 1 fr. de chacun de ses assurés, c'est-à-dire des survivants de la première année, qui ne seront plus qu'au nombre de 9.487, les autres ayant disparu par suite de décès. Il aura donc en caisse au début de la deuxième année :

$$9.822.08 + 9487 = 19309 \text{ fr. } 08$$

Ce capital produira des intérêts pendant la seconde année comme le capital initial en a produit pendant la première, et à la fin de la deuxième année il s'élèvera à :

$$19.309,08 + 579,27 = 19.888 \text{ fr. } 35.$$

et ainsi de suite jusqu'au moment où les survivants du groupe primitivement considéré auront atteint l'âge de 65 ans, c'est-à-dire jusqu'à l'âge d'entrée en jouissance de la retraite. L'assureur aura alors un portefeuille de valeurs représentant une somme totale de 960.348 fr. 77, si tous les placements ont été faits au taux même du tarif, soit 3 o/o.

Il s'est formé de la sorte un capital que nous appellerons le capital constitutif des pensions; la part de chaque individu à un moment donné dans ce capital est la réserve mathématique de sa retraite. Pour obtenir cette réserve, il suffit de faire une simple division, celle du capital par le nombre des assurés. Elle croît pendant toute la période du paiement des cotisations; elle atteint son maximum au moment qui précède immédiatement le premier paiement d'arrérages.

A cette date, nous entrons dans la deuxième période, dite du paiement des pensions. Nous nous trouvons en effet en présence d'un capital à distribuer entre tous les survivants du groupe initial, et cette distribution devra se faire de telle façon qu'à

l'époque où le dernier paiement d'arrérages sera effectué au dernier survivant, l'assureur ne possédera plus rien en Caisse.

Pour étudier de près le fonctionnement de la Caisse de Capitalisation pendant cette seconde période, nous chercherons, dans les tarifs dressés à cet effet, la somme que l'assureur peut servir annuellement à titre d'arrérages de rentes viagères. Ces tarifs montrent que pour un versement annuel de 1 fr. opéré de 15 à 64 ans, l'assureur peut promettre une rente viagère de 21 fr. 35 ¹.

Par conséquent lorsque le groupe d'assurés aura atteint l'âge de 65 ans, l'assureur devra payer autant de fois 21 fr. 35 qu'il y aura de survivants, soit :

$$21 \text{ fr. } 35 \times 4.884 = 104.273 \text{ fr. } 40$$

Mais d'autre part la somme de 960.348 fr. 77 qui représentait son portefeuille au commencement de l'année s'est augmentée de ses intérêts à 3 o/o pendant cette année-là et est devenue :

$$960.348 \text{ fr. } 77 \times 1.03 = 989.159 \text{ fr. } 23$$

Après en avoir déduit la somme à payer indiquée ci-dessus, l'assureur aura ainsi à la fin de la première

1. Les tarifs de la Caisse des Retraites 3 o/o donnent une somme de 20 fr. 57. La différence provient de ce que dans notre hypothèse nous avons supposé des versements annuels avec paiement d'arrérages annuels et sans arrérages au décès, alors que la Caisse des Retraites calcule ses tarifs avec périodicité trimestrielle et avec arrérages au décès.

année de paiement des arrérages, un capital de :

$$989.159 \text{ fr. } 23 - 104.273 \text{ fr. } 40 = 884.885 \text{ fr. } 83$$

Les opérations continueront ainsi d'année en année, et les calculs montrent que lorsqu'il y aura lieu de payer le dernier terme d'arrérages au dernier survivant, l'assureur n'aura plus en Caisse que la somme destinée à faire face à ce dernier paiement : c'est du moins ce qui doit se produire si la mortalité et le taux d'intérêt sont restés constamment égaux à ceux qui ont servi de base au calcul du tarif d'après lequel nous avons déterminé que la rente à servir devait être de 21 fr. 35.

Pour se rendre compte de ce que peut donner, dans ces conditions, une Caisse de Capitalisation, nous indiquons ci-après ce que permet d'acquérir un versement annuel de 1 fr., opéré à partir d'un âge déterminé, et d'autre part la somme qu'il serait nécessaire de verser annuellement à partir de ce même âge pour obtenir, à 65 ans, une rente de 100 fr. Les résultats de ces calculs, obtenus au moyen du tarif 3 o/o de la Caisse des Retraites, sont consignés dans le tableau suivant :

AGE AU PREMIER VERSE- MENT	RENTE OBTENUE A 65 ANS PAR LE VERSEMENT ANNUEL DE 1 FR.	SOMME A VERSER ANNUELLEMENT A PARTIR D'UN AGE DÉTERMINÉ POUR OBTENIR 100 FR. DE RENTE A 65 ANS	AGE AU PREMIER VERSE- MENT	RENTE OBTENUE A 65 ANS PAR LE VERSEMENT ANNUEL DE 1 FR.	SOMME A VERSER ANNUELLEMENT A PARTIR D'UN AGE DÉTERMINÉ POUR OBTENIR 100 FR. DE RENTE A 65 ANS
64	0,11	909,09	39	5,96	16,78
63	0,24	416,67	38	6,34	15,77
62	0,37	270,27	37	6,74	14,84
61	0,50	200, »	36	7,15	13,99
60	0,65	153,85	35	7,58	13,19
59	0,80	125, »	34	8,03	12,45
58	0,96	104,17	33	8,49	11,78
57	1,14	87,72	32	8,97	11,15
56	1,31	76,34	31	9,47	10,56
55	1,50	66,67	30	9,99	10, »
54	1,70	58,82	29	10,52	9,51
53	1,91	52,36	28	11,08	9,03
52	2,13	46,95	27	11,66	8,58
51	2,35	42,55	26	12,26	8,16
50	2,59	38,61	25	12,88	7,76
49	2,84	35,21	24	13,53	7,39
48	3,10	32,26	23	14,20	7,04
47	3,37	29,67	22	14,90	6,71
46	3,65	27,40	21	15,62	6,40
45	3,94	25,38	20	16,37	6,11
44	4,24	23,58	19	17,15	5,83
43	4,56	21,93	18	17,96	5,57
42	4,89	20,45	17	18,80	5,32
41	5,23	19,12	16	19,68	5,08
40	5,59	17,89	15	20,57	4,82

L'examen de ces chiffres montre que les versements opérés à partir d'un âge déjà avancé ne produisent que des rentes très faibles et pour ainsi dire insignifiantes. Les individus qui commencent à verser peu d'années avant l'âge de la retraite doivent donc, en régime de capitalisation, verser des sommes élevées pour obtenir des rentes d'un chiffre appréciable; alors qu'en commençant à l'âge de 15 ans, il suffit de verser 4 fr. 82 par an pour s'assurer une rente de 100 francs à soixante-cinq ans, il faut,

si on ne s'y prend qu'à 50 ans, verser une prime annuelle de 38 fr. 61.

Au lieu de se placer d'ailleurs dans l'hypothèse d'une série de cotisations annuelles, on pourrait aussi bien prévoir le cas d'une prime unique, versée au moment d'entrée en jouissance de la retraite, le service de la rente suivant alors le versement du capital, les choses se passeraient comme si la première période, celle de la constitution graduelle du capital, n'existait pas, et on entrerait directement dans la seconde période, celle du paiement des arrérages.

La comparaison des résultats portés aux tableaux des pages 59 et 61 et du tableau précédent, montrent ainsi qu'en régime de répartition le versement d'une somme de 1 fr. permet d'obtenir, dès la première année, une rente de 76 fr. 86, alors qu'en régime de capitalisation ce versement ne permet de donner aux pensionnés de la première promotion qu'une rente de 0 fr. 11, ou encore que, pour obtenir une rente de 100 fr., la Répartition n'exige des assurés qu'un versement de 1 fr. 30, alors que la Capitalisation demande aux individus de la première promotion un versement de 909 fr. 09.

Il résulte de là que le système de la répartition permet de donner des pensions appréciables dès le début de l'application de la loi, tandis qu'avec la

capitalisation ce résultat ne peut être obtenu que si l'État se charge de majorer dans des proportions considérables les pensions provenant des versements opérés par les intéressés eux-mêmes.

En régime de Répartition en effet, on constitue une sorte de fonds commun qu'on partage chaque année entre les retraités, mais tandis que les ressources annuelles alimentant ce fonds commun sont toujours les mêmes, les dépenses croissent pendant une longue période avec l'augmentation du nombre des vieillards arrivant à l'âge de la retraite, de telle sorte que la retraite allouée, très large au début, se réduit chaque année jusqu'à un chiffre insuffisant.

Dans le régime de la capitalisation au contraire, les versements de chaque année sont portés à un compte individuel et sont destinés avec les intérêts composés qu'ils produisent à assurer à l'ouvrier sa propre retraite. Les éléments de sa pension grossissent ainsi chaque année, tandis qu'avec le système de la répartition sa part dans le fonds commun diminue.

Il arrive donc un moment où le résultat produit par la Répartition est inférieur à celui produit par la Capitalisation. C'est ce qui se passe en période normale où le versement de 1 fr., opéré de 15 à 64 ans, permet d'obtenir en Répartition une rente de 6 fr. 32, alors que la Capitalisation donne droit dans les mêmes conditions à une rente de 20 fr. 57, c'est-à-dire plus de trois fois supérieure.

Cette différence, qui est considérable, provient uniquement des intérêts accumulés en régime de Capitalisation. Les ressources fournies par les assurés étant en effet les mêmes dans les deux cas, ainsi que le nombre des paiements, la différence ne peut résulter que de l'élément dont on fait état dans un cas et dont on se prive dans l'autre, c'est-à-dire l'intérêt des placements effectués.

Il est facile de s'en rendre compte si l'on suppose une promotion d'assurés commençant à cotiser à l'âge de 15 ans, et versant annuellement une somme de 1 fr. à un assureur qui se contenterait de laisser en Caisse le numéraire reçu, sans chercher à la placer d'une façon quelconque, cet assureur se trouverait avoir en Caisse, au moment où les individus de cette promotion atteindraient 65 ans, autant de francs qu'il y aurait eu de survivants à 15, 16-17. 63, 64 ans, c'est-à-dire précisément la même somme que celle que recevrait en une année une caisse de répartition. Comme d'autre part l'assureur devrait payer des arrérages aux survivants de la promotion initiale à 65-66-67 ans, etc..., il devrait déterminer le montant de chaque terme d'arrérages en divisant la somme qu'il a en Caisse par le total des survivants à chacun de ces âges, autrement dit il devrait faire la même opération que celle à laquelle se livrerait une Caisse de Répartition pour déterminer le montant des pensions à allouer dans une année.

Dans cette hypothèse, la seule différence qui existerait entre la capitalisation et la répartition, c'est que dans un cas l'opération s'effectue pendant toute la durée d'existence d'une promotion, tandis que dans l'autre elle se liquiderait en une année. Les résultats des deux systèmes sont donc ici évidemment les mêmes, et c'est pourquoi l'on a dit, suivant une formule actuarielle, que la Répartition produit les mêmes résultats que la Capitalisation à un taux d'intérêt nul.

L'avantage de la Capitalisation sur la Répartition est d'autant plus important que le taux du placement des capitaux est lui-même plus élevé. Dans l'exemple choisi ci-dessus, nous avons constaté que la capitalisation permettait d'acquérir une rente environ trois fois supérieure à celle qui serait obtenue en régime de répartition, parce que le taux d'intérêt choisi était celui de 3 0/0 ; si nous avions pris un taux d'intérêt plus élevé, l'avantage produit par la capitalisation serait encore plus grand, et inversement.

A côté des deux systèmes de la répartition et de la capitalisation proprement dits, il y a lieu de considérer aussi des systèmes mixtes, savoir :

- 1° La Répartition des capitaux ;
- 2° La Capitalisation par périodes ;
- 3° La répartition d'une partie des cotisations et la capitalisation des autres parties.

Le système de la répartition des capitaux consiste essentiellement dans l'opération suivante : Chaque année on calcule le montant des rentes à attribuer et celui des capitaux constitutifs de ces rentes, puis on répartit la somme totale ainsi obtenue entre tous les individus qui ne sont pas encore entrés en jouissance de leur pension, de manière à déterminer le montant de leur cotisation. Supposons que l'on veuille attribuer une rente de 100 fr. aux individus de 65 ans : les tarifs de la Caisse nationale des Retraites montrant que 1 fr. versé à 65 ans produit une rente de 0.1075, il faut, pour obtenir 100 fr. de rente, verser autant de fois 1 fr. que la somme de 0.1075 sera comprise dans 100 francs, c'est-à-dire :

$$\frac{100}{0,1075} = 930 \text{ fr. } 23$$

Si nous supposons maintenant une promotion annuelle de 5.074 individus de 65 ans, la somme nécessaire pour leur constituer 100 fr. de pension sera de :

$$5.074 \times 930 \text{ fr. } 23 = 4.719.987$$

C'est donc cette somme qu'il faut répartir entre les 390.000 cotisants de 15 à 64 ans, de sorte que la cotisation à exiger de chacun d'eux sera de :

$$\frac{4.719.987}{390.000} = 12 \text{ fr. } 10$$

Cette cotisation annuelle, que l'on devra ainsi demander dans le système de répartition des capi-

taux, est fixe puisque l'on a supposé que les promotions de pensionnés étaient constantes, ainsi d'ailleurs que la population des cotisants.

Comparée à la cotisation de 15 fr. 83 et à celle de 4 fr. 82 à demander en régime normal par une Caisse de Répartition ou de Capitalisation, on voit qu'elle est inférieure à la première et supérieure à la seconde. Cela provient des intérêts accumulés à partir de l'époque d'entrée en jouissance de la pension. Cette accumulation permet d'obtenir des résultats un peu plus avantageux que ceux de la répartition pure, mais notablement inférieurs à ceux de la capitalisation, puisqu'en régime de Répartition des capitaux, on ne bénéficie des intérêts que pendant la dernière période de la vie humaine, alors qu'en Capitalisation au contraire on en bénéficie durant toute la période d'assurance.

Ce procédé a été préconisé en 1905 par M. Antonin Dubost pour le fonctionnement de la loi des retraites ouvrières, alors en préparation dans une proposition de la loi « sur l'organisation d'une « assurance générale des travailleurs contre la vieillesse, l'invalidité et la maladie » ».

! « On peut, écrivait M. Antonin Dubost, former « un capital constitutif de rente viagère en produisant d'un seul coup, en une seule fois, le capital

1. Sénat. Documents parlementaires, n° 111. Cette proposition fut retirée par son auteur le 9 juin 1905.

« constitutif de la rente au moment de l'entrée
 « en jouissance. C'est ce qu'en terme d'assurance
 « on nomme constitution d'une rente viagère immé-
 « diate, et ce que font tous les particuliers qui se
 « dessaisissent d'un capital pour le transformer en
 « une rente viagère. C'est ce procédé que nous
 « utiliserons pour constituer les retraites ouvrières.
 « Mais le salarié étant évidemment dans l'impossi-
 « bilité de porter à une caisse d'un seul coup ce
 « capital constitutif, le problème se résoud en der-
 « nière analyse à ceci : Comment lui fournir ce capi-
 « tal ?

« Nous demanderons à la totalité des employeurs
 « de le fournir pour lui, et répartirons annuellement
 « entre eux la totalité des capitaux constitutifs
 « nécessaires pour assurer, à ceux qui se trouveront
 « chaque année dans les conditions voulues, la
 « rente viagère prévue pour chacun d'eux.

.

... « Pour reprendre la question technique, nous
 « revenons par un détour au procédé de la réparti-
 « tion. Mais au lieu d'être une répartition pure et
 « simple des arrérages, c'est *une répartition des*
 « *capitaux constitutifs des arrérages de retraites*. Ce
 « procédé fonctionne déjà dans de vastes organisa-
 « tions analogues à celles que nous voulons consti-
 « tuer, notamment dans les Compagnies d'assuran-
 « ces contre les accidents du travail. »

Ce système a été en effet utilisé en Autriche pour l'attribution de rentes à la suite d'accidents du travail, en Allemagne dans l'assurance-accidents organisée par la « Corporation des travaux en profondeur¹ », et enfin en France par la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail.

En vertu de la loi du 9 avril 1898 et du décret du 8 février 1899, dès qu'une compagnie d'assurances devient débitrice de rentes envers des ouvriers victimes d'accidents, elle calcule, suivant l'âge, le

1. « Le rapport de la Tiefbau (c'est la corporation des travaux en profondeur) pour 1897 contient une intéressante « comparaison entre les effets prochains des deux systèmes « financiers (répartition pure et simple et répartition des capitaux constitutifs) adoptés pour l'assurance des accidents en « Allemagne. L'Office impérial rappelait lui-même aux membres « de la Tiefbau que leur contribution varierait peu dans l'avenir, tandis que leurs confrères du bâtiment devraient payer « chaque année pendant longtemps encore des contributions de « plus en plus élevées.

« L'accroissement des indemnités de 17 millions en 1886 à « 37 millions en 1897 a été régulier dans ces corporations, et « l'augmentation va continuer encore. Seules, la diminution du « nombre des accidents et l'augmentation continue des salaires « pourraient venir le ralentir.

« Or, il se peut bien qu'au contraire le nombre des accidents « augmente encore ou du moins se maintienne et surtout que « la somme payée en salaires diminue à la suite d'une crise : et « aussitôt l'augmentation des contributions s'accroîtra, Rien de « tout cela ne se produira pour la Tiefbau. » (*Bulletin du Comité permanent des Assurances contre les accidents du travail*, 1898, p. 425.)

capital nécessaire à la constitution de rentes viagères immédiates et met cette somme en réserve ou la dépose à la Caisse des Retraites pour la vieillesse qui est chargée du service des Rentes.

Il n'est pas possible, en effet, en matière d'assurance contre les accidents du travail, de se placer sous un régime de capitalisation. On ne peut pas ouvrir un compte individuel à l'ouvrier, pour le cas où il aurait un accident ; ce serait vouloir assurer des rentes à tous les ouvriers parce que quelques-uns d'entre eux auront plus tard un accident.

Il faut donc nécessairement attendre, pour s'occuper de la constitution de la rente, que l'on sache quels sont les ouvriers qui seront victimes d'accidents. A ce moment, l'assureur prélève la prime unique nécessaire au service des rentes de ces ouvriers sinistrés sur les contributions patronales qu'il a reçues pour l'année, proportionnellement aux salaires payés par l'entreprise.

C'est donc là un cas tout différent de celui d'une organisation de retraites ouvrières ; mais il y a dans notre loi même du 5 avril 1910 une autre application, qui est excellente, du système de répartition des capitaux pour le service des allocations viagères versées par l'État aux retraités.

L'État sert, au moment où ces individus ont atteint l'âge de 65 ans, la somme nécessaire pour leur constituer, à la Caisse nationale des Retraites

pour la vieillesse, un supplément de retraite de 60 fr. (Art. IV, § 1 et 7), c'est ce qu'on a appelé le système de la Couverture qui est, a dit M. Touron, « un système mixte qui n'est pas la capitalisation, « mais qui n'est pas non plus, à proprement parler, « de la répartition; c'est en quelque sorte de la « capitalisation à terme... ¹. »

Le régime de la répartition des capitaux présente l'avantage financier d'égaliser les charges budgétaires, car si l'État s'était contenté de servir les arrérages au fur et à mesure de leur échéance, il aurait eu à faire face à une dépense constamment croissante jusqu'au moment où l'on se serait trouvé en période normale, et à ce moment la dépense, n'étant pas atténuée par les intérêts des capitaux constitutifs des allocations, se serait stabilisée à un chiffre notablement plus élevé qu'en régime de couverture.

Or, pour l'établissement des budgets, il est bien évident que la tâche est singulièrement plus facile quand on a affaire à une charge constante dès le début, que quand on est obligé de prévoir des dépenses qui, pendant une certaine période, croîtront régulièrement d'année en année, et qui exigeront sans cesse des créations d'impôts nouveaux,

1. Discours de M. Touron au Sénat le 14 décembre 1906, *Journal Off.* p. 1072.

venant harceler les contribuables et paralyser les affaires.

Le système de la couverture est d'ailleurs plus rationnel que le système de la répartition des arrérages, puisqu'il comporte le paiement immédiat de tous les engagements pris, au fur et à mesure où la dette de l'État devient liquide, c'est-à-dire au moment même où les assurés ayant rempli les conditions imposées par la loi, la promesse qui leur a été faite doit se réaliser.

L'État se libère donc complètement quand il verse le capital constitutif de cette allocation à la Caisse des Retraites, tandis qu'il laisse subsister sa dette lorsqu'il promet simplement de payer les arrérages au fur et à mesure de leur échéance. « On ne doit
« pas léguer à l'avenir les charges nécessaires aux
« dépenses que l'on engage dans le présent ; autant
« l'opération dont on nous parle (la répartition des
« arrérages) est légitime pour la période transitoire,
« autant, quand il s'agit au contraire de la période
« normale, elle constitue un véritable emprunt. Je
« sais que l'on peut réduire singulièrement tous les
« budgets en mettant à la charge de l'emprunt la
« plus grosse part ; seulement lorsqu'on a fait un
« emprunt, il vient un jour où il faut rembourser.
« En tous cas, il faut payer les arrérages, et quels
« que soient les procédés habiles, les artifices ou les
« expédients que l'on emploie, il y a une chose

« certaine, c'est que plus on empruntera, plus on
« aggravera les charges à demander à l'impôt dans
« l'avenir¹. »

Enfin le système de la couverture a un dernier avantage qu'il importe de ne pas négliger ; il empêche les surenchères en faisant sentir immédiatement au budget et, par lui, au contribuable, le coût de l'allocation viagère accordée par l'État. Au contraire, sous le régime du paiement en arrérages seulement, la charge budgétaire serait si faible au début, qu'elle permettrait toutes les imprudences ; la législature qui voterait l'augmentation de l'allocation aurait devant le pays toute la popularité en résultant ; elle laisserait aux législatures suivantes l'impopularité qui proviendrait du gonflement successif des budgets et par suite des augmentations d'impôts qui en seraient la conséquence, et qui seraient alors d'autant plus difficilement acceptées par le pays qu'on serait plus éloigné du vote de l'augmentation d'allocation qui les aurait provoquées. On ferait ainsi disparaître tout frein aux surenchères.

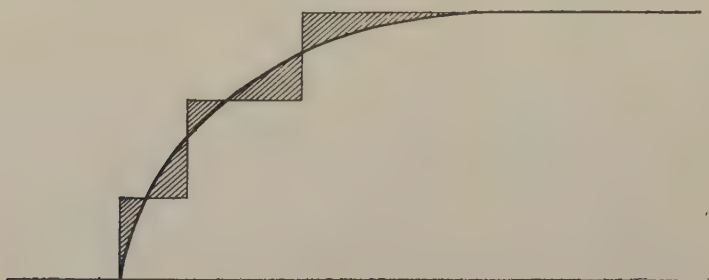
Système de la Capitalisation par périodes :

Nous avons vu qu'en régime de répartition pure on n'a, pendant la première année de paiement des pensions, à servir une retraite qu'aux individus qui

1. M. Cochery, Sénat, 10 février 1910. *J. Off.*, 11 février 1910 p. 203.

ont atteint l'âge de 65 ans au cours des douze derniers mois, puis, la seconde année, qu'aux survivants de la première promotion, et aux individus de la seconde, et ainsi de suite jusqu'à l'époque constante : il faut donc réclamer une cotisation qui jusque-là va en croissant.

Afin d'éviter cette instabilité continuelle qui se produit pendant toute la période transitoire, on a eu l'idée de diviser cette période en un certain nombre d'étapes et de demander pour chacune d'elles une cotisation égale à la cotisation moyenne telle qu'elle ressort du calcul des cotisations annuelles effectives. Pendant chacune de ces périodes élémentaires, on se trouve ainsi avoir au début une somme supérieure à celle qui est nécessaire pour faire face aux besoins réels : cet excédent est mis en réserve et on ne s'en sert qu'à partir du moment où la cotisation réelle devient supérieure à la cotisation moyenne pour parer les insuffisances de cotisations, et c'est ainsi que, si les calculs sont bien faits, la réserve constituée au début se trouve exactement absorbée à la fin de la période, ainsi que le démontre le schéma suivant :



Ce système a été employé tout d'abord par la loi allemande du 22 juin 1889 qui a recherché la prime à demander pendant les dix premières années, puis il a été modifié par une autre loi du 13 juillet 1899 qui lui a substitué un régime de répartition portant sur une période beaucoup plus longue, qui est de cent ans. On a évalué les charges de l'assurance pendant la période qui s'étend du 1^{er} janvier 1900 au 1^{er} janvier de l'an 2000, en supposant la population constante, et on en a déduit la cotisation à demander aux assurés pendant toute cette période.

Il a bien été entendu, pour éviter les mécomptes, qu'il serait procédé tous les dix ans à une révision des cotisations afin de permettre de rechercher les modifications de taux qu'il pourrait y avoir lieu d'apporter, par suite des variations qui se seraient produites dans l'effectif de la population; mais, dans tous les cas, la caractéristique du système de la capitalisation par périodes n'en est pas moins de constituer un système essentiellement transitoire et d'aboutir nécessairement, à un moment donné, à la répartition pure et simple.

Voici, d'après M. Fuster ¹, la méthode même qui a été employée en 1899 pour la détermination des bases financières sur lesquelles fonctionne la nouvelle loi allemande d'assurance contre l'invalidité.

1. Bulletin du comité permanent du congrès international des accidents au travail. Année 1903, p. 109.

On a cherché quelle serait la situation des établissements d'assurance si ceux-ci ne recrutaient plus d'adhérents à partir du 1^{er} janvier 1900, c'est-à-dire s'il fallait procéder à partir de cette date à une liquidation des caisses par extinction.

Dans cette hypothèse, il a été calculé qu'en faisant état du taux de 3 o/o, il faudrait prévoir pour les assurés actuels les dépenses suivantes :

I ^o Capital de couverture des rentes en cours de paiement au 1 ^{er} janvier 1900 . . .	300.692.100 M.
II ^o Capitaux représentatifs des rentes en cours d'acquisition par les individus déjà assurés mais non encore pensionnés :	
A) Rentes de vieillesse.	408.451.000 M.
B) Rentes d'invalidité	2.681.699.000 M.
III ^o Capital représentatif des rentes d'invalidité temporaire	84.473.500 M.
	3.475.315.600 M.

On a estimé en outre que les frais d'administration et les remboursements de cotisations représentaient 38.051.900 fois la valeur d'une cotisation annuelle moyenne, que nous désignerons par C., de sorte que la charge totale pour la génération d'assurés existant au 1^{er} janvier 1900 serait de :

$$3.475.315.600 + 38.051.900 C. \text{ marks.}$$

D'un autre côté la fortune des Caisses d'assurances au 1^{er} janvier 1900 a été évaluée à 746.884.800 marks, et la valeur actuelle des cotisations futures

représente 214.371.900 fois la moyenne de la cotisation annuelle.

Pour équilibrer la charge probable ainsi calculée avec le montant des sommes en Caisse ou à recevoir, il aurait donc fallu demander une cotisation moyenne de 15 marks 1/2 en chiffres ronds à chaque individu déjà affilié à un des organismes d'assurance existant au 1^{er} janvier, pour que ces organismes puissent faire face aux engagements pris¹.

Mais on sent combien il doit être difficile pour un gouvernement de se croire lié strictement par le souci d'un équilibre général qui ne doit apparaître comme réalisé que dans plusieurs générations, alors qu'il est vivement sollicité de ne pas imposer immédiatement des charges trop lourdes tant aux classes ouvrières qu'à l'industrie et au commerce, et on saisit là sur le vif le vice de tout système de fonds commun par rapport au système individualiste de la Capitalisation.

Qu'est-il arrivé en effet en Allemagne en 1899, lorsque l'on fit cette découverte ?

Le gouvernement impérial allait-il relever au taux

$$1. 3.475.315.600 + C 38.051.900 = 746.884.800 + C 214.371.900, \text{ d'où l'on déduit}$$

$$C. 176.320.000 = 2.728.430.800$$

$$\text{ou } C = \frac{2.728.430.800}{176.320.000} = 15,4743 \text{ ou}$$

15 marks 50 en chiffres ronds.

moyen de 15 m. 1/2, la cotisation en vigueur qui ne ressortait dans l'ensemble qu'à 9 m. 29 ?

Il résultait nettement des calculs faits, qu'en envisageant uniquement les adhérents actuels, il se produirait, avec le maintien de la cotisation existante, un déficit de plus de 1 milliard 90 millions de marks¹, car les sacrifices faits par la génération présente ne représentaient que 71,5 o/o des charges correspondantes. Mais on fit observer qu'à mesure que des assurés disparaissent, d'autres arrivent, presque tous jeunes, puisque ce sont le plus souvent de jeunes ouvriers qui commencent à travailler ; qu'en les considérant exclusivement, leur assurance exigerait une cotisation moins élevée et qu'en leur faisant payer l'ancienne cotisation alors qu'ils présentent des risques d'invalidité bien inférieurs, on comblerait le déficit prévu, les jeunes payant ainsi pour les vieux².

On ne se dissimulait pas cependant qu'il pourrait arriver d'autres accessions à des âges plus élevés, mais on voulait se rassurer en remarquant que, tous les calculs étant faits à 3 o/o, alors que les Caisses obtenaient encore du 3 1/2 o/o, ce supplément d'intérêt rétablirait l'équilibre. Comme si on pouvait en

1. M. Fuster, *loc. cit.*, p. 110.

2. On a calculé en effet que, pour ces individus, il suffirait de verser pendant toute leur vie active, une cotisation de 8 m. 41, de 8 m. 74 ou de 9 m. 08, suivant qu'ils entreraient dans l'assurance à 16, 17 ou 18 ans.

1899, pour des calculs destinés à procurer l'équilibre en l'an 2000, compter sur un taux assuré, même de 3 0/0, surtout lorsqu'on effectue un certain nombre de placements en Sanatoria ! Mais c'est le propre des systèmes de cette nature de permettre de se contenter d'hypothèses optimistes, et c'est l'État qui, en définitive, doit en supporter les conséquences.

Il faut ajouter d'ailleurs qu'en supposant même la réalisation de ces hypothèses qui prévoient qu'au 1^{er} janvier de l'an 2000, la situation sera théoriquement liquidée, il n'y aurait plus rien en Caisse à ce moment et dès lors aucune réserve ne garantirait les engagements pris envers les individus encore assurés et pour lesquels le contrat n'est pas complètement exécuté. Ces assurés auront donc régulièrement payé des sommes qui seront allées à d'autres individus et l'on retombera, à partir de ce moment, en régime de répartition pure et simple.

Systèmes comportant partie répartition et partie capitalisation : la principale modalité de ces systèmes est celle où l'on capitalise les seules cotisations ouvrières en répartissant les contributions patronales.

Les cotisations ouvrières servent à l'acquisition d'une véritable retraite et les contributions patronales sont employées au service d'allocations viagères qui sont, en général, d'un chiffre uniforme.

C'est le système qui avait été proposé chez nous par la Commission sénatoriale des Retraites ouvrières. Cette commission prévoyait le paiement d'une cotisation ouvrière de 6 fr. qui devait être capitalisée au compte de l'ouvrier, puis d'une contribution patronale de 9 fr., dont le produit, majoré des subventions de l'État, devait servir au paiement d'une allocation de 120 fr., attribuée à tout individu entrant en jouissance de sa pension.

Le Ministre du Travail, M. Viviani, a ainsi exposé le fonctionnement du système :

« La Commission recueille, par son article 2, les
 « cotisations patronales et les cotisations ouvrières ; elle attribue les cotisations ouvrières à une
 « caisse de capitalisation, les cotisations patronales à une caisse de répartition. Dans la caisse
 « de capitalisation les cotisations ouvrières vont
 « fructifier, s'accroître d'année en année et des
 « majorations qui surviennent après décès et des
 « intérêts composés, afin de fournir à l'ouvrier,
 « quand il aura l'âge de la retraite, une pension.
 « Dans la caisse de répartition les fonds patronaux vont s'accumuler ; chaque année ils en sortent
 « tirent pour être répartis entre les mains des
 « bénéficiaires, afin de leur procurer une rente viagère de 120 fr. ; mais, comme les fonds patronaux ne seraient pas suffisants à eux seuls, pour
 « garantir les bénéficiaires d'une allocation viagère de

« 120 fr., la Commission fait appel à des fonds
« complémentaires de l'État. Voilà ce que contien-
« nent le premier et le second paragraphe du texte
« de la Commission ¹. »

Le Président de la Commission, M. Cuvinot, justifiait son système par la nécessité de laisser à l'ouvrier le produit des sacrifices qu'il s'est imposés et même de les majorer par un appoint fourni tant par les patrons que par l'État.

« Nos décisions concernant le recours au système
« de la capitalisation et de la répartition s'appuient
« sur les raisons ci-après : Il était inacceptable de
« soumettre l'ensemble des salariés à un régime de
« répartition. Ce régime conduirait fatalement à
« l'attribution des pensions égales pour tous; les
« bons ouvriers protesteraient avec infiniment de
« raison contre une disposition aussi contraire à la
« justice et à leurs intérêts. Le versement du sala-
« rié est et demeure son bien propre : nul ne peut
« l'en déposséder. Le législateur a pour devoir d'as-
« surer aux assujettis les garanties les plus complè-
« tes pour la conservation des versements effectués
« et pour leur productivité au point de vue des
« retraites. A cet effet, les versements obligatoires
« et facultatifs seraient, chaque année, portés au

1. Discours de M. Viviani, Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale, au Sénat le 10 décembre 1909, *J. Off.* du 11 décembre 1909, p. 1064.

« compte personnel de l'intéressé ; chaque année
 « aussi, serait inscrit à son livret le montant de la
 « rente produite à 65 ans par ses versements. La
 « majoration de l'État, fixée au tiers de la cotisation
 « du salarié, serait définitivement acquise à l'inté-
 « ressé au même titre et dans les mêmes conditions
 « que les versements eux-mêmes. Par contre, il
 « nous a paru que les fonds provenant de la contri-
 « bution patronale devaient être distraits de la capi-
 « talisation, pour éviter une immobilisation excès-
 « sive de capitaux dont le total atteindrait bientôt
 « plusieurs milliards.¹ »

Les auteurs de ce système mixte se flattaient de réunir les avantages de la capitalisation et de la répartition pure en évitant leurs inconvénients, et ils y voyaient un moyen, qu'ils jugeaient particulièrement précieux au point de vue politique, de donner tout de suite, dès la période transitoire, des pensions d'un chiffre appréciable.

« Nous avons voulu, dit M. Poirier, que la loi
 « nouvelle fût acceptée comme un bienfait, non pas
 « seulement par la génération qui vient actuelle-
 « ment au monde, mais par la génération présente ;
 « nous voulons que les hommes qui aujourd'hui
 « ont 60, 50, 45 ans, profitent dans la plus large
 « mesure d'une loi qu'on leur promet depuis bien-

1. Discours de M. Cuvinot au Sénat le 4 novembre 1909.
J. Off. du 5 nov. 1909, p. 842.

« tôt vingt ans et qu'ils attendent avec la plus vive
« impatience. Or permettez-moi de vous dire que
« vous me paraissez faire véritablement trop peu
« de cas de cette génération actuelle, à laquelle
« nous avons voulu accorder une allocation de
« 120 fr., sans leur demander de justifier de trente
« ans de salariat. Leur demander à ces hommes de
« la génération actuelle de justifier de trente ans de
« salariat pour avoir droit à la retraite, c'eût été, en
« vérité, leur donner à boire dans un verre vide.
« Nous avons donc voulu que la loi offrît immédia-
« tement des retraites appréciables et c'est pourquoi
« nous avons pensé qu'il n'était pas possible d'ac-
« corder une allocation inférieure à celle de 120 fr.
« qui a été votée par la Chambre. Si cela eût été
« possible, votre commission aurait porté l'allocation à un chiffre supérieur¹. »

C'était la dissociation des contributions patronales et ouvrières, en faisant de la première seule une véritable prime d'assurance et en donnant à la seconde le caractère d'un impôt prélevé sur l'ensemble des patrons, afin de procurer à la masse des ouvriers retraités une allocation de vieillesse, et cette dissociation était grosse de dangers pour l'avenir.

« Si le versement du patron devient un impôt,

1. Discours de M. Poirrier au Sénat, séance du 9 novembre 1909, *J. Off.* du 10 novembre 1909, p. 876.

« objectait M. Ribot, on brise la solidarité entre le
 « patron et l'ouvrier. Ce n'est plus pour l'ouvrier
 « qu'il connaît que le patron verse ; c'est pour la
 « collectivité ouvrière qu'il le fait, pour l'ouvrier
 « qui aura travaillé quarante ans auparavant et dans
 « une autre partie du territoire¹. »

« J'entends parler, disait de son côté M. Viviani,
 « de la solidarité des classes, on dit qu'il serait infi-
 « niment désirable de voir les deux facteurs de la
 « production se rassembler, se rapprocher ; que
 « l'ouvrier et le patron, malgré tout, sont solidai-
 « res, car le bien-être de l'ouvrier dépend des hauts
 « salaires et la hausse des salaires ne peut venir
 « que de la prospérité du pays..... Ces deux fac-
 « teurs, qu'en faites-vous dans le régime de la
 « répartition ? Aussi brutalement que possible, —
 « le mot n'est pas pour la Commission, mais pour
 « l'idée, — vous dissociez dès l'origine ces deux
 « hommes, l'ouvrier et le patron ; vous les rejetez
 « pour ainsi dire loin l'un et l'autre ; ils se tour-
 « nent le dos dans deux opérations différentes, ils
 « ne se reverront plus. Le versement patronal sera
 « réparti, le versement ouvrier sera capitalisé.....

« Les versements patronaux seront répartis, c'est-
 « à-dire que chaque année ils iront dans les mains
 « d'un vieillard de 64 ans que le patron ne connaît

1. Discours de M. Ribot au Sénat le 14 décembre 1909, *J. Off.*
 du 15 décembre 1909, p. 1081.

« pas, n'a jamais vu, et dont à la vérité, l'existence
« lui échappe. Dans ces conditions le sacrifice d'ar-
« gent consenti par le patron... n'apparaîtra pas
« aux yeux des ouvriers qui ne sont pas appelés à
« en profiter sur l'heure ¹. »

On a répondu à ces objections qu'à une époque où le contract collectif de travail tendait à remplacer les contrats individuels, il n'y avait pas d'inconvénients à faire de la contribution patronale une gratification donnée à l'ensemble de la collectivité ouvrière.

« Il ne faut pas dire, répondait M. Touron, que le
« versement doit avoir un caractère personnel :
« c'est une œuvre de solidarité que nous faisons,
« une œuvre qui doit profiter à tous, et aussi bien
« dans le régime de la capitalisation que dans le
« régime de la répartition ou dans celui de la cou-
« verture, les versements de tous profitent à cha-
« cun et les versements de chacun profitent à
« tous ². »

On a ajouté qu'il y a dans ce cas une application de la solidarité, tout comme dans le système de la capitalisation, où les ouvriers savent bien que ce n'est pas le patron de Pierre qui fera la retraite de

1. Discours de M. Viviani au Sénat, le 10 décembre 1909, *J. Off.*, p. 1065.

2. Discours de M. Touron au Sénat le 14 décembre 1909, *J. Off.*, p. 1075.

Pierre, et que, sans la disparition des sept-huitièmes d'entre eux avant l'âge de la retraite, la capitalisation ne leur donnerait qu'une retraite infime.

Mais il y a une grande différence entre ce régime individualiste de capitalisation qui applique la mutualité à la réparation des risques par le jeu de la loi des grands nombres, et cette constitution d'un fonds commun qui n'est susceptible d'assurer aucune part certaine aux ayant-droits, l'État étant obligé de faire face à toutes les insuffisances.

Il se produirait d'ailleurs une véritable indtermination des charges budgétaires qui ferait courir un grave aléa aux finances publiques, car il est vain, nous l'avons montré, de prétendre organiser un système de répartition assurant par une cotisation fixe, une rente fixe.

Si les auteurs de la proposition prenaient cependant cet engagement, c'est qu'ils mettaient à la charge de l'État l'insuffisance.

L'insuffisance est même dans ce cas d'autant plus redoutable que l'ensemble des contributions patronales est susceptible, dans certaines circonstances, de se réduire : il en serait ainsi dans le cas d'une crise économique. Cette crise ayant pour conséquence d'obliger chaque patron à restreindre la main-d'œuvre, celui-ci versera sa contribution pour un nombre moindre d'ouvriers, alors qu'il y aura autant de vieillards ayant droit à l'allocation.

Ce sera, là encore, l'État qui fera la différence, et cela dans une année où il y aura sans doute à la fois des dépenses extraordinaires et des recettes fiscales réduites par la misère des contribuables.

Le système mixte présenté par la Commission a donc été écarté avec raison. Il est même curieux qu'il ait été défendu avec autant d'énergie par les représentants de l'Industrie, car, en désolidarisant l'ouvrier du patron, il semble qu'il eût rendu plus facile dans l'avenir l'augmentation de la contribution patronale : Avec la régime de la parité adopté, il est peut-être plus difficile aux représentants de la classe ouvrière de réclamer l'augmentation de la cotisation patronale que si on l'avait spécialisée.

Il résulte pour nous, de cet examen des divers régimes de retraite populaire, que le système de capitalisation doit être préféré, non pas qu'il ne donne lieu à des difficultés très réelles, mais parce qu'il présente de moindres inconvénients.

Son principe même est excellent en ce qu'il repose sur la propriété individuelle. Chaque individu reçoit une rente formée par ses versements propres ou par les contributions de ceux qui ont versé à son compte, ces versements et contributions se trouvant successivement accrus des intérêts qu'ils ont produits et des bénéfices de mortalité.

La Retraite ouvrière est ainsi le résultat ultime de l'effort individuel et elle est proportionnée à cet effort.

Il y a là pour le cotisant un stimulant d'énergie du plus heureux effet, tant au point de vue moral qu'au point de vue du maintien et du développement de l'esprit d'épargne qui est un des éléments de force et de puissance politique pour notre pays.

Comme l'exposait avec beaucoup de force M. Caillaux en 1901¹, l'ouvrier est lui-même l'artisan de sa retraite, et les prélèvements sur son salaire, au lieu de disparaître dans une sorte de caisse sans fond, ne cessent pas de lui appartenir. Il est donc incité à les accroître, et le système se prête facilement à tous les versements supplémentaires.

A l'inverse d'ailleurs de la répartition, qui ne peut guère se concevoir qu'avec un régime d'obligation, la capitalisation s'adapte tout aussi bien avec un système d'assurance libre qu'avec un système d'assurance obligatoire.

Considérons en effet chaque groupe d'individus ; nous constatons que ce groupe apporte lui-même les ressources nécessaires et suffisantes pour faire face aux engagements que l'assureur a pris à son égard.

Si ce groupe est assez nombreux par lui-même pour que la loi des grands nombres joue efficace-

1. Discours de M. Caillaux à la Chambre des Députés, le 18 juin 1901. *J. Off.*, p. 1456.

ment, peu importe pour le fonctionnement du système qu'un autre groupe vienne ou ne vienne pas s'assurer à la même caisse; les pensions des premiers adhérents ne sont ni plus ni moins fortes suivant que d'autres groupes viennent ou non s'adjoindre à eux.

Chaque participant a, en effet, à tout moment, dans la caisse de capitalisation, si elle fonctionne correctement, sa part d'actif qui représente la valeur actuelle des engagements que la Caisse a pris envers lui, c'est-à-dire les réserves mathématiques de sa retraite. Il résulte de là de nombreux avantages.

En premier lieu, avec ce système, une liquidation est toujours facile si les circonstances faisaient que l'ensemble des assurés, d'un commun accord, voulaient reprendre sa liberté d'action et changer de système.

« A quelque moment qu'on suppose un arrêt de
« fonctionnement du système, disait encore M.
« Caillaux¹, la liquidation est toujours facilement
« réalisable par ce motif très simple que l'argent
« réservé se retrouve en titres dans la Caisse, qui en
« a été constituée gardienne, et que, grâce à des
« procédés divers et à certaines précautions, on peut
« à tout instant opérer une liquidation, tout à fait
« irréalisable dans le système de la répartition. »

1. Chambre des Députés, séance du 18 juin 1901. *J. Off.*, p. 1457.

En second lieu, le système de la capitalisation peut parfaitement s'accommoder, à l'inverse des systèmes de répartition, du régime des Caisses multiples, puisque la seule condition pour qu'une Caisse puisse fonctionner est qu'elle réunisse un nombre de membres suffisant pour permettre le jeu normal des lois de mortalité.

C'est ainsi que, tout en maintenant le système de la capitalisation que le Gouvernement avait fait adopter dès les premiers jours de la discussion de la loi des retraites ouvrières, le Parlement a pu passer sans difficulté du régime d'une Caisse unique à celui des Caisses multiples, et prévoir, à côté de la Caisse Nationale des Retraites, le fonctionnement de Sociétés et unions de Sociétés de secours mutuels, de Caisses Départementales et Régionales, de Caisses patronales ou syndicales de retraites, de Caisses de syndicat de garantie solidaires, enfin de Caisses de retraites de syndicats professionnels.

La gestion de l'assurance ouvrière peut être aussi largement décentralisée, puisqu'il suffit à une Caisse, pour se constituer, d'avoir réuni l'adhésion de deux mille assurés.

Enfin le régime de capitalisation permet, pour une même cotisation, d'obtenir des pensions plus élevées qu'en régime de répartition, grâce aux intérêts composés.

En capitalisation en effet, un travailleur qui a

quinze ans et qui veut se constituer une rente viagère payable à 65 ans par exemple, profitera, pendant toute cette période de 35 ans, de la fructification de ses versements; son capital s'augmentera automatiquement par le jeu des intérêts composés en même temps que de la part qui serait revenue aux participants disparus avant d'avoir atteint l'âge de la retraite, en sorte qu'il recevra à 65 ans une rente de beaucoup supérieure à celle qu'il aurait obtenue en régime de répartition.

Mais on a objecté que par le jeu régulier des intérêts composés il se produira, dans les caisses de capitalisation, une accumulation énorme de capitaux. C'est là évidemment un inconvénient des plus graves, qui constitue le plus important des arguments produits contre la capitalisation et qui mérite ainsi qu'on l'examine attentivement afin d'en bien peser la portée.

On reproche en effet à la capitalisation de drainer une partie de l'épargne du pays, de jeter le trouble sur le marché des capitaux en faisant entrer chaque année dans les caisses de l'État des sommes considérables qu'elle immobilise, et qui échappent désormais à l'activité économique du pays. C'est cet argument que l'on trouve dans la bouche de tous les adversaires de la capitalisation.

Choisissez la répartition, disait M. Plichon, et « ainsi, vous n'avez pas cette accumulation effroya-

« ble de capitaux qui est la crainte d'un gouverne-
 « ment chargé de la mettre en œuvre, qui est l'é-
 « pouvante d'une Caisse des Dépôts et du Directeur
 « chargé de la garder, qui est la terreur des admi-
 « nistrateurs chargés d'en faire le placement. Vous
 « n'avez pas non plus la crainte, poursuit-il, de voir
 « ces mêmes capitaux soustraits à la circulation
 « industrielle et commerciale, et ce drainage des
 « capitaux qui, en somme, il faut bien être de
 « bonne foi, constituent la grande fortune de la
 « France, sa grande puissance; notre grande force
 « dans le monde, c'est la richesse de nos capitaux !

« Pourquoi donc nous amuser à les mettre à l'om-
 « bre dans une Caisse ou dans un bas de laine, sous
 « la terre ou dans un grenier, alors que de ces capi-
 « taux peut naître la richesse productive de nos
 « industries, de notre commerce et de notre bon
 « renom dans le monde ? »

Bien que M. Plichon soit un orateur justement apprécié et dont l'autorité est grande dans les questions commerciales, on doit reconnaître, semble-t-il, que son développement oratoire manquait de bases dans la circonstance.

Pour partager sa frayeur, il faudrait supposer vraiment que les sommes provenant des cotisations ouvrières et patronales sont enfermées « à l'ombre

1. Chambre des Députés, séance du 11 juin 1901. *J. Off.*, p. 1321.

dans une Caisse »; mais on ne voit pas comment pourrait fonctionner, dans ces conditions, un régime de capitalisation, puisque la capitalisation suppose au contraire des placements immédiats qui permettent aux capitaux de fructifier.

Toutes ces sommes s'échangent ainsi contre des valeurs et ce sont les titres représentant ces valeurs qui sont conservés dans les Caisses, alors que le numéraire, passé par ce transfert entre les mains de leurs vendeurs, rentre immédiatement dans le torrent de la circulation productive, dans ce fleuve d'or, qui va porter dans tout le pays la prospérité et la richesse en lui donnant l'aliment nécessaire pour commanditer l'industrie.

On pourrait peut-être reprocher jusqu'à un certain point à ce système, de ne pas permettre une appréciation aussi exacte des intérêts privés que si les fonds étaient employés par les intéressés eux-mêmes, mais il serait en tous cas injuste de lui faire grief de se désintéresser des intérêts généraux du pays. Les administrateurs d'une Caisse des retraites, et, à plus forte raison, de caisses multiples, sont aussi bien placés que n'importe qui pour les apprécier, mais il y a lieu d'ajouter que c'est en servant les intérêts mêmes de la Caisse qui leur est confiée qu'ils ont le plus de chance de servir utilement ces intérêts généraux.

Un autre argument plus spécieux est produit

toutefois contre l'accumulation des capitaux. On objecte en effet que l'accumulation des capitaux amènera un périlleux abaissement du taux de l'intérêt. « Le résultat de ces offres de capitaux, disait
« dans la même séance un autre député, M. Dubuis-
« son, sera la baisse certaine du taux de l'intérêt de
« l'argent et il s'ensuivra la ruine de certains éta-
« blissements de crédits. Il se produira, en effet,
« une perturbation considérable dans le monde des
« affaires. Si cette baisse de l'intérêt de l'argent
« donne une plus grande impulsion à l'industrie et
« au commerce, le nouveau régime ne pourra s'éta-
« blir qu'au prix de ruines innombrables ¹. »

Disons tout de suite que s'il était vrai que cette accumulation des capitaux puisse déterminer une grave baisse du taux de l'intérêt, il nous serait difficile de nous en affliger au point de vue des intérêts généraux du pays. Nous ne pouvons oublier en effet la métaphore saisissante, par laquelle Turgot a fait apparaître les bienfaits de la baisse de l'intérêt.

« On peut regarder le prix de l'intérêt, disait-il ²,
« comme une espèce de niveau au-dessous duquel
« tout travail, toute culture, toute industrie, tout
« commerce cessent. C'est comme une mer répan-
« due sur une vaste contrée : les sommets des

1. *Journal Off.* du 12 juin 1901, p. 1324.

2. Turgot, *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses*, paragraphe 89.

« montagnes s'élèvent au-dessus des eaux et for-
« ment des îles fertiles et cultivées. Si cette mer
« vient à s'écouler, à mesure qu'elle descend, les
« terrains en pente, puis les plaines et les vallons
« paraissent et se couvrent de productions de toute
« espèce. Il suffit que l'eau monte ou baisse d'un
« pied pour inonder ou pour rendre à la culture
« des plages immenses. C'est l'abondance des Capi-
« taux qui anime toutes les entreprises, et le bas
« intérêt de l'argent est tout à la fois l'effet et l'in-
« dice de l'abondance des Capitaux. »

Mais nous ne voyons pas comment la concentra-
tion des capitaux dans une Caisse fera baisser
davantage le taux de l'intérêt dans le pays que ne
l'eût fait un autre mode d'épargne.

Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'au cas où la
loi limiterait trop étroitement le cadre des place-
ments, il pourrait se produire dans cette catégorie
privilégiée de valeurs un abaissement particulier du
taux de capitalisation; et encore y a-t-il lieu de sup-
poser que la théorie des vases communicants,
appliquée au marché des valeurs mobilières, rétabli-
rait assez vite le niveau.

A plus forte raison, lorsque la loi permet des pla-
cements étendus, comme c'est le cas pour notre loi
des retraites ouvrières et paysannes, rien n'autorise
à supposer que le marché doive se comporter autre-
ment sous l'action des achats faits par la Caisse de

capitalisation, qu'il ne se comporterait sous l'influence de l'augmentation des épargnes qui viendraient, elles aussi, s'employer d'une manière ou d'une autre sur le marché.

Il reste, à vrai dire, une grave question, celle de l'action qu'exercerait la baisse de l'intérêt, quelle qu'en soit la cause, sur le fonctionnement de la Caisse de retraites, et il ne faut pas se dissimuler qu'elle ne soit sérieuse.

Cette baisse du taux de l'intérêt ne va-t-elle pas amener dans la Caisse un déficit considérable, et obliger les travailleurs désireux de recevoir des pensions relativement élevées, à verser des sommes plus fortes que par le passé ?

Le taux de capitalisation étant en effet moins élevé, l'avantage provenant de la capitalisation des intérêts est naturellement moins considérable. Mais on va jusqu'à prétendre que, dans ces conditions, la capitalisation ne peut subsister, qu'elle se détruit elle-même, car elle tend à faire tomber le taux de l'intérêt à zéro.

Une pareille baisse du taux de l'intérêt n'est pas à prévoir. On a souvent répété, à diverses époques, que le loyer de l'argent allait s'avilir et, chaque fois, les faits se sont chargés de démentir ces prophéties.

Elles n'en sont pas moins salutaires d'ailleurs, parce qu'elles sont de nature à inspirer de la prudence aux administrateurs des Caisses. Ceux-ci

seraient évidemment téméraires s'ils se basaient dans leurs calculs sur la permanence du taux de l'intérêt ; ils doivent se réserver une marge entre le taux du tarif et le taux actuel du loyer de l'argent, pour n'avoir point à redouter les conversions ni les remboursements.

« S'il n'y avait pas de danger, disait M. Ribot, on
« ne ferait rien dans ce monde : seulement il faut
« prendre ses précautions contre le danger. Dans
« l'espèce la précaution consiste à faire des réserves,
« et cela en calculant les retraites à un taux inférieur au chiffre du taux des placements... Quand
« on procède avec méthode, on se met à l'abri des
« aventures ¹. »

Il faut donc se garder des imprudences, et il faut bien avouer qu'à cet égard le fonctionnement d'une Caisse de Capitalisation est véritablement préoccupant, s'il est confié à des administrateurs optimistes, ce qui est souvent le cas des philanthropes.

Le système de la Capitalisation est d'ailleurs loin de présenter la simplicité si séduisante au premier abord du système de la Répartition.

Il faut en effet se livrer ici à toute une série d'opérations assez compliquées : rechercher si la mortalité des assurés est bien conforme à celle de la table employée, se préoccuper d'aménager le portefeuille

1. *Journal Off.*, 15 décembre 1909, p. 1083.

de façon à en retirer l'intérêt prévu. Il faut aussi tenir une comptabilité exacte des sommes reçues des assurés, calculer la rente correspondante et ne leur payer que les sommes auxquelles ils peuvent avoir droit.

Les principes sur lesquels repose la Capitalisation peuvent se résumer ainsi :

« Tout versement doit correspondre à un engage-
« ment de servir une retraite déterminée à un mo-
« ment fixé.

« Toute retraite doit, à tout moment, être garan-
« tie par un capital existant dans la Caisse des
« Retraites ¹. »

De là la nécessité de tenir, comme nous l'avons vu, des comptes individuels, d'effectuer d'après un tarif la liquidation des versements, d'établir des rentes variables, de capitaliser les fonds et de leur trouver un emploi à un taux au moins égal à celui du tarif.

Il est bien évident que le système de la capitalisation, en comportant un engagement de l'assureur, met à sa charge tous les aléas qui peuvent provenir soit de la mortalité, soit du taux de l'intérêt. Nul ne peut affirmer que les prévisions faites à cet égard se réaliseront, et si la mortalité et le rendement des placements ne seront pas inférieurs à ce qu'on avait escompté ; ce sont des pertes pour l'assureur.

1. Rapport Guieysse.

Ces aléas ne sont pas cependant aussi formidables qu'on veut bien le dire.

En ce qui concerne tout d'abord les aléas de mortalité, il y a lieu de remarquer que, spécialement pour une Caisse unique, l'assurance, portant sur un nombre d'assurés considérable, dissémine les risques de mortalité sur un nombre de têtes tel que les pertes qu'on pourrait avoir à subir d'un côté seraient vraisemblablement compensées par les gains qui ne manqueraient pas de se produire d'un autre côté.

D'ailleurs comme on prétend que les tables de mortalité actuellement en usage sont trop lentes pour la population ouvrière, ce serait toujours un gain que ferait l'assureur, jusqu'au moment où les rectifications attendues permettraient de rendre ces tables plus adéquates à l'état de choses auxquelles on les applique.

En ce qui concerne le taux d'intérêt, l'aléa est plus grand, mais il peut être évité avec de la prudence et à la condition de reviser, à courts intervalles, les réserves mathématiques, de manière à se rapprocher toujours davantage des conditions qui seront vraisemblablement en vigueur, soit au moment où des emplois seront nécessaires, soit au moment où les réserves mathématiques devront se liquider pour le service de la retraite des assurés.

Un autre reproche a été fait au système de la

Capitalisation : c'est d'être impuissant à faire face à la période transitoire. On sait en effet, qu'en régime de capitalisation, les pensions ne sont fixées qu'en raison des versements effectués, et que les individus qui ont versé seulement quelques cotisations avant la date d'entrée en jouissance de leur pension ne peuvent avoir droit qu'à des rentes tout à fait insignifiantes. C'est évidemment là une infériorité de la Capitalisation, car il faut que l'Etat prenne à sa charge les majorations nécessaires pour compléter ces pensions.

« La Capitalisation, exposait M. Plichon¹, est le
 « système d'après lequel chacun fait sa retraite.
 « Mais, par le fait même que l'ouvrier est obligé de
 « capitaliser ses versements, cette retraite ne peut
 « être constituée qu'autant que les versements ont
 « été opérés pendant une longue période, et par
 « conséquent la Caisse des retraites ne fonctionnera
 « que dans quarante ans, quand les gens qui ont
 « vingt-cinq ans aujourd'hui auront, pendant qua-
 « rante ans, fait des versements annuels et les
 « auront fait fructifier au moyen d'intérêts compo-
 « sés. C'est à ce moment seulement qu'ils auront
 « accumulé sur leur tête la rente nécessaire à leurs
 « vieux jours. Eh bien ! je ne crois pas qu'aucun
 « d'entre nous ait l'intention de voter une loi qui ne

1. *Journal Officiel* du 12 juin 1901, p. 1321.

« serait applicable que, dans quarante ans. Assuré-
« ment nous ne sommes pas des Spartiates et nous
« désirons que les misères dont nous sommes
« spectateurs puissent être soulagées le plus rapide-
« ment possible ; mais alors il s'agit de savoir
« comment d'ici là nous arriverons à les soulager. »

Il n'est pas douteux que ce moyen ne se rencontre pas dans un régime de capitalisation, mais nous nous permettons d'ajouter que nous ne nous en plaignons pas, attendu qu'il n'appartient pas à un système de retraite de trouver en lui-même les ressources nécessaires pour attribuer des allocations, soit à ceux qui n'ont jamais versé de cotisations, soit à ceux qui n'en ont versé que pendant quelques années : *ce serait se vouer au déficit.*

Ce n'est pas à dire cependant qu'il ne faille pas s'occuper de la période transitoire. Un projet de retraite obligatoire qui ne prévoirait d'allocations que dans quarante ans pourrait avoir toutes les qualités, mais il lui en manquerait certainement une essentielle, l'existence, car on ne trouverait nulle part une législature pour imposer aux électeurs des versements dont personne ne profiterait immédiatement.

« A qui doit bénéficier le système de la période
« transitoire ? disait M. Caillaux¹. Logiquement, il

1. *Journal Off.* du 12 juin 1901, p. 1459.

« doit bénéficier à ceux-là seuls qui tombent sous le
 « coup de la loi, à ceux-là seuls qui sont appelés à
 « en subir les charges pendant un temps plus ou
 « moins long. Néanmoins, devant les objections qui
 « ont été faites, et comme on nous a fait valoir que
 « la logique de notre système conduirait à une con-
 « clusion singulièrement rigoureuse pour les vieil-
 « lards de plus de soixante-cinq ans, qui auraient eu
 « le bénéfice de la loi si elle avait été votée quelques
 « années ou quelques mois plus tôt, et qui vont
 « s'en trouver exclus alors que les ouvriers âgés de
 « soixante-quatre ans qui auront versé pendant un
 « an à la Caisse des retraites se verront allouer une
 « pension, nous avons admis qu'il y avait en effet là
 « quelque chose d'un peu choquant, et nous avons
 « proposé à la Commission d'inscrire au budget une
 « somme de quinze millions qui s'ajoutera à diffé-
 « rentes autres ressources pour constituer une sorte
 « de fonds de tontine en faveur des vieillards âgés
 « de plus de soixante-cinq ans..... »

C'est en effet par le budget que doivent être réglées les difficultés de la période transitoire, c'est-à-dire en dehors du fonctionnement même de l'assurance.

C'est ainsi que le législateur de 1910 a considéré que l'État devait, en période transitoire, prendre la charge d'une partie d'autant plus forte de la retraite que l'assuré a eu, depuis la promulgation de la loi,

moins d'années devant lui pour se faire lui-même, par la capitalisation de ses versements et des cotisations de son patron, une rente suffisante. Aussi a-t-il prévu dans son article 4 que, pour les individus âgés de 45 à 65 ans au moment de l'application de la loi, il serait attribué et la totalité de l'allocation fixe de 60 francs comme s'il avait versé pendant toute sa vie d'ouvrier, et une allocation supplémentaire de 40 francs pour ceux qui entreraient en jouissance pendant la deuxième année, etc....., en diminuant de deux francs pour chaque année, de telle façon qu'elle disparaisse la vingt et unième année.

Ainsi les dépenses probables qu'entraînera l'application de notre loi des retraites ouvrières peuvent s'évaluer¹ :

« a) La 1^{re} année = 137 millions 9.

« b) Régime constant = 120 millions 3.

« Le chiffre initial s'élève chaque année jusqu'à la douzième année où il atteint le point le plus élevé, 163 millions 900.000, pour redescendre peu à peu, la quarante-sixième année, aux 120.300.000 du régime constant. »

1. Rapport fait au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociale, chargée d'examiner la proposition de loi sur les retraites ouvrières et paysannes, par M. Puech, Député. Documents parlementaires, n° 3273.

Il semble ainsi résulter de l'examen que nous avons fait du système de la capitalisation que ses avantages sont incontestables et que les inconvénients qu'on lui prête sont, tout au moins, fort exagérés.

La répartition n'en conserve pas moins des défenseurs ardents et convaincus.

C'est, en premier lieu, pour cette raison que le système en est très simple. Il liquide annuellement les opérations en payant chaque année les retraites des vieillards avec le produit des cotisations versées par les participants valides : Ceux qui versent payent ceux qui reçoivent ; les jeunes ouvriers viennent en aide aux vieillards en attendant que, devenus eux aussi vieux ou invalides, ils soient secourus à leur tour. Il s'établit par là une solidarité dans le présent et l'avenir, entre les générations successives. C'est l'ensemble d'une génération qui paie pour l'ensemble d'une autre, c'est la masse ouvrière qui, en tant que collectivité, cotise fraternellement pour assurer l'existence de ses vieillards.

Il paraît donc y avoir là, au premier abord, une belle application d'une des plus nobles devises de la Révolution, dans le système de la Répartition. Aussi a-t-on assisté à une abondante floraison de propositions générales basées sur cette idée, et a-t-on même souvent demandé que, pour plus de simpli-

cité, il soit fait face aux retraites par une contribution de la collectivité, c'est-à-dire par l'impôt, qui tend à devenir le moyen normal de mettre en œuvre la solidarité nationale.

Ce système est, en fait, extrêmement simple, mais il faut malheureusement se défier des solutions simples lorsqu'il s'agit de questions aussi complexes. Indépendamment des inconvénients qui sont inhérents au principe même de la répartition et que nous examinerons tout à l'heure, il a le vice originel de se servir de l'impôt comme d'un moyen social, parce qu'il est impuissant à assurer la fixité de la retraite sans l'intervention financière de l'État, et qu'une fois cette intervention admise, le législateur se trouverait peu à peu amené, par une sorte d'engrenage, à assurer l'intégralité des retraites. « Le système de la « répartition, disait bien justement M. Caillaux¹, « aboutirait à la mise à la charge de l'État de l'intégralité des retraites. Comment l'État parviendrait-il à en assurer le service ? Par l'impôt, naturellement. Et vous voyez nettement où vous entraînera la tendance naturelle à l'élévation continue du quantum des retraites et à l'abaissement de la limite d'âge. Vous serez obligés de demander aux contribuables des sacrifices de plus en plus lourds et vous ferez ainsi de l'impôt non plus la contri-

1. Chambre des Députés, séance du 18 juin 1901. *J. Off.*, p. 1457.

« bution exigée de chaque citoyen pour sa part dans
 « les dépenses publiques, mais un moyen de répartir
 « les richesses, un instrument de nivellement
 « social..... »

Si la cotisation payée est un impôt, elle ne crée pas d'ailleurs un lien de droit entre l'individu et la Caisse, elle ne constitue pas une prime d'assurance au sens technique du mot. C'est la participation de l'ensemble des citoyens ou d'une catégorie de citoyens aux dépenses d'un service public qui est celui de la Retraite, et comme ce ne sont pas seulement ceux qui paient qui bénéficient des sommes qu'ils ont eux-mêmes payées, on doit en déduire que ce service public de retraite n'est au fond qu'un service d'assistance : nous n'y insisterons donc pas.

Si cependant, écartant par hypothèse cet aboutissement fatal d'un régime de répartition, on examine en théorie même ce régime ou ceux qui en dérivent, on doit en tous cas reconnaître que c'est vainement d'ailleurs qu'on le pare du nom de système de prévoyance : Il est la négation même de la prévoyance, car en attribuant une retraite à tout vieillard sans avoir provoqué de lui aucun effort, sans l'avoir associé directement et manifestement à la formation de sa retraite, on le rendrait insouciant dans l'avenir et on paralyserait à tout jamais l'esprit d'épargne qui fait la force de notre pays.

La répartition présente d'autres dangers encore.

Il y a bien, à l'inverse du régime de l'impôt, un rapport certain entre l'allocation de la retraite et le versement des cotisations, et l'individu qui paie sa cotisation acquiert bien un droit réel à une retraite ou à une partie de retraite. Mais, comme pour garantir cette retraite, la Caisse de répartition ne possède d'autre actif que l'engagement qui peut être pris par les générations successives de venir elles-mêmes verser leurs cotisations, il est nécessaire que ces générations soient liées les unes aux autres par une sorte de lien indestructible qui est l'obligation : Pour que la Caisse de Répartition s'alimente, il faut en effet avoir la certitude de pouvoir faire rentrer les cotisations ; il est dès lors indispensable d'astreindre à l'obligation tous les individus auxquels on veut appliquer ce système.

La répartition ne peut donc se concevoir que sous un régime d'obligation. Il n'en est autrement que si la Caisse de répartition ne s'engage à payer des retraites qu'autant qu'il y aurait des ressources suffisantes, le droit des individus devant être limité aux espèces en Caisse : c'est le système en vigueur dans les Sociétés de secours mutuels, fondées sous le régime du fonds commun inaliénable, et aussi celui en usage dans quelques autres Sociétés, comme celle du franc au décès, où le sociétaire s'engage bien à payer régulièrement ses cotisations, mais où la Société n'est tenue de donner des pensions que dans

la mesure des disponibilités résultant du décès des précédents retraités.

C'est un régime qui a donné des résultats, qui a amené peu à peu à la prévoyance des millions de citoyens, mais qui ne peut être la base d'un véritable régime d'assurance sociale, dans lequel il est indispensable d'inscrire des droits pour les cotisants en face de leurs obligations.

Or, le régime de la répartition est impuissant par lui-même à garantir ces droits. Tout étant réparti à la fin de chaque année, les retraités n'ont aucun gage que leur retraite leur sera continuée et les cotisants aucun gage qu'après avoir, pendant toute leur vie active, alimenté la pension des vieux, il y aura, le moment venu, assez de jeunes pour la leur payer à leur tour.

Assurément avec un régime d'assurance obligatoire, ils peuvent l'espérer. Mais si la population décroît dans le pays, si enfin, ce qui est plus redoutable, il se produit une évolution des esprits qui détourne l'opinion publique de l'ancien mode de retraite, qui paiera alors pour ceux qui arriveront à la vieillesse? Il n'y aura plus rien dans la Caisse de Répartition.

M. Viviani dans son discours du 10 décembre 1909¹ la comparait justement à une tire-lire qu'on

1. *Journal Off.* du 11 décembre 1909, p. 1965.

emplit chaque année et qu'on casse, afin d'en répartir le contenu entre les mains des bénéficiaires prévus par la loi, et il ajoutait : « Il viendra certainement un moment où des modifications « s'imposeront. Mais la question est de savoir dans « quelle mesure, prévoyant les modifications de l'avenir, vous leur donnerez un accès ; la question « est de savoir dans quelle mesure vous faciliterez la modification de votre œuvre à la génération future. Que voulez-vous qu'elle fasse cette génération future ? Je suppose que la répartition soit votée aujourd'hui, mais qu'elle ne soit pas du goût des parlements futurs. Pour changer de système, ils ne pourront que faire appel à la capitalisation. Comment le feront-ils ? Je suppose qu'en 1940, il se trouve un Parlement pour substituer la capitalisation complète au régime de la répartition. Ce sera presque impossible. Pour les nouveaux venus qui commenceront à verser en 1940, rien de plus simple, mais pour ceux qui auront versé pendant trente ans et à qui vous aurez promis une allocation viagère de 120 francs, comment faire ? Ils vous diront : Quoi, vous m'avez pris mon versement ouvrier, vous l'avez capitalisé, vous avez eu raison, mais vous auriez dû capitaliser aussi le versement patronal ; vous ne l'avez pas fait, vous l'avez mis dans une Caisse de répartition ; aujourd'hui vous modifiez votre sys,

« tème, c'est votre affaire, mais il faut me payer
 « mon allocation viagère. Certainement on la
 « paiera, mais au prix de quels sacrifices, au
 « prix de combien de millions demandés aux con-
 « tribuables ! Le poids sera si lourd à porter que,
 « peut-être, le Parlement et le Gouvernement
 « de l'avenir, ayant à faire face à des responsabi-
 « lités que pour eux je souhaite moins lourdes
 « que celles que nous portons, éprouveront quel-
 « ques difficultés à liquider l'entreprise. »

Il faudrait que l'État versât les sommes nécessaires pour faire face à ces engagements, c'est-à-dire précisément les réserves mathématiques qui auraient dû être constituées. Or, il s'agit de sommes formidables et on ne comprend pas comment un budget pourrait arriver à en supporter la charge. Et c'est ainsi que la Répartition rend impossible la substitution d'un autre système de prévoyance à celui de la Retraite.

Un régime analogue existe cependant en France pour les retraites des fonctionnaires publics. Les résultats n'en sont pas encourageants, ils pèsent lourdement sur nos finances.

L'État exige en effet que ses fonctionnaires viennent verser un tant pour cent de leur traitement : Les sommes ainsi produites sont employées à payer des pensions à ceux dont les droits ont été reconnus et les insuffisances sont comblées par le budget de l'État.

Conséquence : A l'heure actuelle, les pensions civiles s'élèvent environ à 110 millions, tandis que les retenues opérées ne représentent guère qu'une quarantaine de millions. C'est donc 70 millions que l'État doit prendre à sa charge chaque année, et cette charge augmente progressivement ; elle s'accroît même au point de créer de graves difficultés budgétaires et c'est pourquoi on a songé à remplacer le régime de 1853 par un autre système susceptible de moins d'aléas. Celui qu'on avait surtout envisagé, était la constitution de pensions au moyen de versements opérés à un compte individuel ouvert au nom de chacun des ayants droit à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse mais la période transitoire eût été difficile à traverser, car pendant cette période l'État aurait eu à payer, d'une part les majorations attribuées à chacun des fonctionnaires encore en activité de service et d'autre part les arrérages des pensions dus à ceux dont la retraite était déjà liquidée. Il se serait trouvé ainsi en face d'une double charge à laquelle le budget ne pouvait suffire.

On ne peut donc plus sortir de cette impasse et on déplore amèrement la faute commise en 1853, lorsqu'on substitua la Répartition au système qui régissait originairement les fonctionnaires civils, et qui reposait sur la capitalisation.

L'ancien système pratiquait en effet la mise en

réserve des retenues opérées sur les traitements et les capitalisait ainsi que les subventions annuelles de l'État, de sorte qu'il devait être possible, au bout d'un certain laps de temps, de servir, avec les intérêts du capital ainsi constitué, les retraites des fonctionnaires.

La loi de 1853 a malheureusement modifié ce régime et elle a effectué, en définitive, un emprunt occulte dont la génération actuelle fait maintenant les frais. Un pareil système, s'il était appliqué aux retraites ouvrières et paysannes, c'est-à-dire s'il portait sur douze ou quinze millions de tributaires, serait absolument impossible à soutenir au point de vue financier, même dans les années les plus prospères. Il priverait en tous cas les travailleurs de toute garantie réelle et les livrerait à l'arbitraire des lois subséquentes.

Assurément l'ouvrier n'a cure, à l'heure actuelle, du danger de cet arbitraire. Sous l'impression des améliorations de tous genres qu'il obtient de la loi le prolétariat est plutôt disposé à s'en remettre au législateur de l'avenir, convaincu que les réformes seront faites de plus en plus à son profit exclusif. Mais il ne fait pas état des secousses profondes qui, périodiquement, viennent remuer les nations et ébranler les finances publiques. De ce que quarante ans se sont écoulés sans guerre, on ne peut conclure que toute éventualité de conflit armé a

disparu et l'aspect militaire de l'Europe doit nous garder d'illusions aussi funestes.

Si l'on se place donc au lendemain d'une grande guerre qui aurait désuni le monde du travail, la Caisse de Répartition ne serait plus alimentée par autant de contributions ouvrières, alors que le nombre des vieillards resterait le même, et que viendrait s'y ajouter une grande quantité d'invalides.

Il faudrait demander à l'État de faire face au déficit de la Caisse, au moment même où il verrait augmenter ses dépenses.

Ce sont là, pour les systèmes de Répartition, des vices essentiels ; ceux-ci présentent par contre, il faut le reconnaître, des avantages importants : celui d'être extrêmement simple, celui de dispenser la Caisse de toute accumulation de capitaux, celui enfin d'entrer immédiatement en plein fonctionnement, en évitant les difficultés d'une période transitoire.

La simplicité est évidente au point de vue théorique. Pas de calculs, pas de prévisions à faire, ni sur le taux d'intérêt, ni sur la mortalité ; il suffit de percevoir sur les uns, la somme que l'on répartira aux autres. Ce sont là des opérations purement administratives qui ne présentent pour ainsi dire pas de difficultés.

Aussi, lorsqu'en 1901, il fut procédé à une enquête sur le projet de loi, alors soumis au Parlement, il y eut, parmi les avis exprimés par les diffé-

rents syndicats consultés sur le choix à faire entre les deux systèmes de la Répartition ou de la Capitalisation, 66 avis favorables à la Capitalisation et 203 à la Répartition.

Sans se préoccuper du mécanisme financier inhérent à l'un ou à l'autre système, la majorité de 203 voix qui s'est prononcée en faveur de la Répartition a considéré simplement les résultats que paraissait permettre un régime de répartition au début de l'application de la loi. Ce que voulait cette majorité c'était pouvoir par la répartition se constituer une retraite que la capitalisation ne peut lui donner qu'au bout d'une longue période d'attente.

On peut en effet, en régime de répartition, donner à tous dès le début, la même pension que si les versements avaient été opérés pendant la période normale de travail. De là découle évidemment pour ce régime une incontestable supériorité sur le régime de la Capitalisation, au point de vue des résultats produits : celui de se débarrasser des difficultés d'une période transitoire. « Par la répartition, exposait « M. le député Vaillant ¹, nous pouvons éliminer la « période transitoire et, dès le lendemain de la pro- « mulgation, donner à la loi son plein exercice. »

L'État n'aurait rien à payer et, les recettes étant plus fortes que les dépenses, on serait même obligé

1. Discours de M. Ed. Vaillant. Chambre des Députés, 10 juillet 1905. *J. Off.*, p. 1840.

de capitaliser l'excédent ainsi produit chaque année, ce qui constituerait un fonds de réserve, dont les intérêts viendraient diminuer plus tard la charge de l'État.

Il ne serait pas fait de différence entre les vieillards : tous, quel que soit leur âge, qu'ils aient ou non cotisé, recevraient uniformément 360 francs ; l'État n'aurait cependant au début (on ne veut considérer que le début) qu'une charge pour ainsi dire nulle, et on aurait bien facilement accompli une grande œuvre de solidarité.

« Ainsi, disait M. Castelin, à la Chambre des « Députés ¹, le système de la Répartition a l'immense « avantage de répondre immédiatement aux besoins « et de réaliser quelque chose d'équitable et de « juste, puisqu'il accorde à ceux qui en ont be- « soin, au moment voulu, les sommes nécessaires « pour leur assurer le minimum d'existence, alors « que précisément ce que nous entendons leur assu- « rer, c'est le minimum d'existence. »

Ce serait en effet bien tentant, si cette belle médaille n'avait son revers ! Mais ce revers serait pitoyable, puisqu'en période normale, ainsi que nous l'avons démontré, la retraite tomberait à un chiffre extrêmement bas, et on conçoit facilement qu'il en soit ainsi, puisqu'à l'inverse de la Capitalisation,

1. Discours de M. Castelin, Chambre des Députés, le 18 juin 1901. *J. Off.*, p. 1453.

qui a fait fructifier toutes les épargnes, le système de la Répartition les a immédiatement consommées.

Pour donner de suite aux vieux travailleurs une retraite suffisante, on sacrifie les jeunes qui seraient pourtant en droit d'espérer une retraite plus forte, en raison des versements considérables qu'ils ont accomplis. Il ne semble pas juste de traiter de la même manière un vieil ouvrier qui n'a effectué aucun versement, et un jeune travailleur qui acquitte ses cotisations pendant 40 ans. Pourquoi ne laisserait-on pas à ces derniers l'espoir d'obtenir un jour une retraite plus importante que celle que recevront tout de suite les vieillards de 65 ans ?

Si encore l'on pouvait demander à chaque individu le même nombre de cotisations de la même importance, en vue d'attribuer la même pension à tous les bénéficiaires, on pourrait peut-être ne pas discuter la valeur de ce régime au point de vue de la justice, mais ces conditions, qui sont théoriquement possibles, sont pratiquement irréalisables.

Les individus en effet ne commencent pas à travailler tous au même âge, ils ne se retirent pas non plus après le même nombre d'années de travail ; ils sont plus ou moins frappés par le chômage qui n'est pas toujours involontaire d'ailleurs. Dans certaines professions le chômage est presque nul, dans d'autres il atteint des proportions considérables. Or lorsque les ouvriers ne travaillent pas, il est impossible

d'exiger d'eux qu'ils versent leur cotisation en vue de se constituer une retraite, et comme dans un système de répartition il n'est possible de différencier la retraite suivant le nombre des cotisations payées, qu'au prix de complications assez considérables, il arrive forcément que ceux qui ont versé de nombreuses cotisations sont sacrifiés au profit de ceux qui ont peu versé.

On peut, il est vrai, chercher à se rapprocher davantage de l'équité en disposant, comme en Allemagne, que toute cotisation payée donnera droit à une rente élémentaire de tant. Cependant ce système même n'est pas aussi équitable qu'il le paraît au premier abord, car il aboutit à ce que toute cotisation donne droit à la même rente, quel que soit l'âge auquel elle a été payée. Mais si la cotisation a été versée tout au début de la carrière de l'individu, elle devrait, en raison de la capitalisation des intérêts portant sur une longue période, donner lieu à une rente plus forte que celle qui serait payée dans les dernières années de la vie, puisque l'individu s'est privé plus longtemps du fruit de son épargne, en sorte que l'inégalité subsiste aussi bien que lorsque la Répartition donne lieu à une rente uniforme.

Dans ces conditions, si l'individu a le choix entre une Caisse de Répartition gérée par l'Etat et des Caisses de Capitalisation, il ira à ces dernières aussitôt qu'il s'apercevra qu'il est lésé par la répartition,

qu'il ne peut obtenir comme valeur de retraite, ce qu'il aurait obtenu lui-même, soit en s'adressant à la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse, soit à une Caisse coopérative, soit enfin à une Société de secours mutuels fonctionnant sous le régime du livret individuel, et il ne restera plus à la Caisse de Répartition que les individus qui y ont un avantage quelconque, c'est-à-dire ceux qui mettent l'institution en perte.

La Caisse se trouvera alors en déficit ; déficit que l'État sera obligé de combler ; de sorte que, fatalement, on se trouvera amené à ce dilemme : ou bien faire une Caisse unique qui englobera obligatoirement tous les assurés, ou bien faire de l'impôt, auquel l'État devra recourir pour combler les déficits, la base de l'opération.

« Comment ferez-vous », disait M. Caillaux qui, dans cette discussion de 1901, est arrivé, par la limpidité et la force de son argumentation, à dissiper les illusions périlleuses que se faisaient certains députés au sujet de la répartition, « si vous
« fixez une pension uniforme ? Vous serez obligés
« de prendre une moyenne, 360 fr. par exemple...
« Alors... tous les versements des ouvriers gagnant
« un salaire supérieur à 5 fr. vous échapperont,
« Pourquoi ? Parce que dans le système de la Capi-
« talisation l'ouvrier ayant la possibilité, au moyen
« d'un versement journalier de 15 centimes doublé

« par le versement du patron, de se constituer une
« retraite très supérieure à celle de 360 fr., ne vou-
« dra pas verser à votre Caisse... Il en sera de
« même pour l'ouvrier qui, dans le système de la
« Répartition, arriverait à avoir 360 fr. de pension,
« parce que, avec la capitalisation, il bénéficiera de
« deux sources de recettes, des intérêts composés
« et des majorations résultant des décès, et obtien-
« dra ainsi, toutes choses égales d'ailleurs, des
« avantages plus grands que ceux que la Répartition
« lui aurait donnés. C'est l'évidence même ¹. »

Nous arrivons ainsi, après avoir bien pesé tous les arguments émis de part et d'autre, à partager le sentiment exprimé par M. Caillaux devant la Chambre des Députés, lorsqu'il exposait les résultats de son étude personnelle ² :

« Il est certain, disait le Ministre, qu'au premier
« abord surtout, le système de la Répartition est
« très séduisant. Il offre en premier lieu cet immense
« avantage, de comporter des satisfactions immé-
« diates, et ensuite de n'impliquer ni gestion de
« fait délicate, ni danger de baisse du taux de l'in-
« térêt. J'avoue, sans en faire de mystère, que moi

1. Discours de M. Caillaux, Ministre des Finances. Ch. des Députés le 25 juin 1901. Discussion du rapport Guieysse. *J. Off.*, p. 1556.

2. Discours de M. Caillaux, Chambre des Députés, 18 juin 1901. *J. Off.*, p. 1456.

« aussi, en abordant, il y a quelques mois, l'examen
« de cet ordre de questions qui ne m'était pas fami-
« lier, j'avais été, au premier abord, séduit par la
« simplicité même du système de la répartition.
« Mais quand on pénètre dans l'étude de la loi,
« quand on examine de plus près ce système, on
« rencontre presque à chaque pas des inconvénients
« qui aboutissent à des impossibilités ou à des
« quasi-impossibilités. C'est le système de l'impré-
« voyance et de la surenchère. »

Les systèmes mixtes tombent également sous le coup de cette condamnation. Ceux qui se rapprochent davantage de la capitalisation, présentent même un danger spécial, en ce que sous le couvert des principes, ils en faussent l'application en se prêtant à des concessions arbitraires, telles que l'attribution de pensions plus fortes que ne le comporte le montant des primes versées. C'est un emprunt réel, fait par la génération présente, aux générations futures : il ne faut pas qu'il soit occulte.

CHAPITRE III

Emploi des fonds

Si d'une part la capitalisation est le seul système scientifique pour un régime de retraite, si elle offre d'autre part, au point de vue de la justice, l'avantage de proportionner absolument le montant des retraites aux sacrifices faits par les assurés, on ne peut méconnaître que l'accumulation des fonds qui en résulte ne soulève de graves problèmes, qu'il est difficile de résoudre heureusement : c'est le revers de la médaille.

L'accumulation sera considérable. C'est en effet par centaines de millions que se chiffreront les capitaux à placer chaque année, car il y aura lieu d'employer non seulement les cotisations versées mais encore les intérêts des sommes déjà accumulées. Il est vrai qu'à partir d'un certain moment il y aura des arrérages de pensions à payer et que le montant de ces arrérages viendra en déduction des sommes à placer, mais il n'en est pas moins exact de dire, qu'au début surtout, il faudra faire des placements pour un chiffre considérable.

« La population de la France a beau être pour
 « l'instant stationnaire, il n'est pas à présumer
 « qu'elle ne se relève point. Le nombre des assujet-
 « tis à la loi ira vraisemblablement en progressant.
 « D'autre part les salaires ne cessent pas de s'amé-
 « liorer : en un demi-siècle ils ont doublé. Les rete-
 « nues étant proportionnelles aux salaires, leur pro-
 « duit a les plus grandes chances de croître ¹. Les
 « versements centralisés par la Caisse des Dépôts et
 « Consignations grossiront donc sous ces diverses
 « influences, et en même temps les intérêts du por-
 « tefeuille, de plus en plus gonflé, augmente-
 « ront ². »

C'est ainsi que, dans le régime de la loi du 5 avril 1910, cette accumulation de capitaux s'élèverait environ à 12 milliards. M. Cuvinot à la page 58 de son rapport l'a évaluée à 16 milliards 805 millions de francs, et il estime qu'en tenant compte des retraites d'invalidité, on atteindrait au moins 17 milliards 500 millions. Pour faire cette évaluation, M. Cuvinot a employé une méthode dont le principe est basé sur ce fait, qu'en période constante les ressources de la Caisse de retraites doivent couvrir exacte-

1. Cette phrase était exacte avec le système voté par la Chambre, elle ne l'est plus avec le système du Sénat qui comporte une cotisation fixe.

2. Extrait de la *Revue de la Prévoyance et de la Mutualité* de février 1905.

ment les dépenses. Les dépenses sont constituées par les pensions à payer, les ressources proviennent des cotisations et des intérêts des fonds placés. On peut évaluer ces dépenses, de même qu'il est facile de supputer le montant des pensions à payer ; la différence des deux chiffres ainsi obtenus représente l'intérêt des fonds placés, et dès l'instant où l'on a pu calculer cette différence, le capital s'en déduit immédiatement.

Cette méthode est toute théorique et n'aboutit qu'à des chiffres très approximatifs. Les rectifications faites pendant le cours de la discussion, de même que les modifications apportées au texte primitif, ont conduit à évaluer à 13 milliards 250 millions le montant des capitaux accumulés en exécution de la loi de retraites ouvrières ¹.

Quel sera l'effet de cette énorme accumulation de fonds, tant au point de vue financier qu'au point de vue économique et social ? Les adversaires du système de la capitalisation s'en sont montrés très effrayés.

Ils envisagent comme tout à fait chimérique la possibilité d'employer les sommes considérables résultant de cette accumulation et qui, croissant chaque année, pourront atteindre dans 80 ans une

1. Rapport supplémentaire de M. Cuvinot, du 25 novembre 1909. Annexe n° 274. — Voir aussi discours de M. Cuvinot du 16 décembre 1909, *J. Off.* du 18 décembre 1909, p. 1106.

douzaine de milliards. Cette somme est en effet énorme, mais il faut bien se dire qu'avec la diminution du taux actuel de l'argent, nous nous faisons davantage à l'idée de milliards, qu'il y a 50 ans.

Certains sont allés jusqu'à montrer un système de retraites ouvrières drainant, sur toute l'étendue du territoire, les épargnes populaires, hors du milieu où elles étaient employées librement, pour les accumuler dans une Caisse centrale ou bien pour les employer en fonds d'États et alimenter ainsi le Trésor par des prêts occultes.

Il est tout d'abord superflu de montrer qu'il ne peut s'agir en aucun cas d'accumuler des fonds dans une Caisse, sans les placer. Cette affirmation repose sur un malentendu ; il n'a jamais été question d'accumuler des espèces, dans une Caisse improductive. Ce que l'on recherche avant tout dans la Capitalisation, c'est de faire produire un intérêt aux cotisations perçues, et la préoccupation dominante doit être de trouver des placements présentant une sécurité suffisante pour ne pas dire complète et permettant de retirer un taux de rendement élevé.

Il est en effet essentiel que la sécurité soit complète puisqu'il s'agit de fonds obligatoirement prélevés sur le salaire des travailleurs. On ne serait pas excusable de ne pas prendre à cet égard toutes les mesures de prudence possibles.

Il faut d'autre part que l'intérêt soit rémunérateur

ou tout au moins égal à celui qui a servi de base au calcul des tarifs.

Ces deux conditions que l'on doit avant tout chercher à réunir paraissent contradictoires. Combien de fois n'est-on pas obligé de sacrifier le rendement à la sécurité, ou *vice-versa* ?

Pour que la Caisse chargée du placement des fonds remplisse sa mission, « il faut qu'elle recoure
« à des emplois productifs et qu'elle ne s'aven-
« ture pas dans des placements de sentiment très
« intéressants au point de vue philanthropique,
« mais qui ne seraient que peu ou point rémunéra-
« teurs¹. »

Il faut donc que les placements soient effectués à un taux d'intérêt suffisant pour que la capitalisation des intérêts à un taux au moins égal à celui du tarif permette la formation de réserves mathématiques suffisantes pour assurer le paiement des pensions promises. Il faut pouvoir résister aux « entraînements d'une popularité facile » et ne pas faire de placements dont le caractère aléatoire serait susceptible de réduire le taux d'intérêt

Puisque l'on force les travailleurs à verser en vue de la constitution d'une retraite de vieillesse, on doit se garder de faire des expériences dangereuses avec

1. M. Delatour, Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations, Commissaire du Gouvernement à la Chambre des Députés, le 25 janvier 1906, *J. Off.*, p. 202.

le produit des retenues opérées sur leurs salaires et ne pas risquer de les frustrer par des placements aléatoires ou peu productifs.

« Votre Caisse de 20 milliards — dit M. Jules
« Roche — il n'y a qu'un moyen de la garantir, de
« la mettre à l'abri des aventures, c'est de l'adminis-
« trer, si c'est possible, comme on administre les
« caisses de ce genre, comme on administre la
« Caisse d'Epargne et la Caisse Nationale des
« Retraites pour la Vieillesse, avec des placements
« de tout repos ¹. »

Mais comment avoir cette sécurité? Comment trouver ces placements? — Sans chercher bien loin, il y en a un qui, en tout cas, est considéré comme supérieur à tous les autres, c'est la rente. D'où la tendance qu'a le législateur à prescrire des emplois en fonds d'État. Il se trouve ainsi substituer les assurés aux rentiers ordinaires et on comprend facilement qu'il veuille les faire bénéficier des sacrifices qu'il s'impose pour le service de sa dette.

Apporter les fonds au centre pour les employer en placements en rentes, voilà le grief le plus généralement fait au système de la capitalisation.

C'est cependant là une crainte chimérique; il est bien évident que si l'on faisait, en majeure partie, des emplois de cette nature, emplois qui ne rappor-

1. Jules Roche, Chambre des Députés, 22 février 1906, *J. Off.*, p. 924.

teraient guère que 3,05 en moyenne, on ne pourrait songer à obtenir des rendements suffisants, pour un tarif calculé à 3 0/0.

Or la rente d'un grand pays tend toujours à se stabiliser en dessous du taux moyen du loyer des capitaux, et il en serait plus que jamais ainsi, avec la hausse qui résulterait de tous les emplois effectués.

On a affirmé en effet que l'emploi de ces sommes formidables, centralisées dans une même Caisse, allait amener une hausse exagérée des fonds publics. Obligée, a-t-on dit, de placer tous les ans plusieurs centaines de millions, obligée d'acheter sans cesse et sans répit, la Caisse fera monter artificiellement le cours des fonds publics, elle faussera le taux normal de la capitalisation des valeurs et servira de point d'appui à toutes les spéculations. Enfin, et c'est là surtout qu'apparaît le véritable danger, comment en temps de crise pourra-t-elle réaliser son énorme portefeuille ?

« Détournées de leurs emplois naturels, conduites
« dans une Caisse centrale au lieu de rester divisées
« fructueusement pour mille et une utilisations
« locales, des sommes qui ne peuvent pas tarder à
« devenir colossales seront placées en valeurs de
« l'État ou jouissant d'une garantie de l'État. Un
« abaissement du taux de l'intérêt est fatal et qu'est-
« ce à dire ? sinon que pour les placements eux-

« mêmes, de graves difficultés surgiraient bientôt?
 « La Caisse des Dépôts et Consignations devra faire
 « entrer dans son portefeuille des valeurs à un prix
 « de plus en plus élevé ; conclusion : elle en retirera
 « un revenu de plus en plus faible. Toute la loi
 « reposant sur le jeu de capitalisations accumulées,
 « les prévisions budgétaires qu'on a pu essayer
 « sont, par cela seul, rendues vaines. L'État, peut-on
 « dire, bénéficiera de ce mouvement, car il pourra
 « procéder à des conversions successives. Il réduira
 « le 3 0/0 en 2 1/2 0/0. Il ramènera le 2 1/2 0/0
 « en 2 0/0, converti à son tour en 1 1/2 0/0. Le
 « budget serait allégé. Ce serait l'expropriation gra-
 « duelle et légale des rentiers..... »¹

Mais ce ne sera pas tout ; cet abaissement énorme du taux de la rente amènera fatalement, les taux étant solidaires, un abaissement de tous les cours, sans qu'il soit matériellement possible de se rendre compte quel en pourra être le résultat, au point de vue économique, sur la richesse nationale.

Il ne faut pas prendre toutefois à la lettre cette affirmation si souvent produite, que l'afflux d'une somme considérable, dix à quinze milliards par exemple sur le marché de la rente, fera certainement éclater le marché.

Si en effet la caisse consacrait exclusivement ses

1. Journal « *le Temps* » du 27 janvier 1906.

disponibilités à l'achat en bourse de valeurs sur l'État, elle ferait, cela n'est pas niable, augmenter constamment le cours de la rente qu'elle porterait à un taux nullement en rapport avec l'état du crédit public. Ce serait d'ailleurs là, non seulement un danger pour le pays, mais aussi un grave inconvénient pour la Caisse elle-même, puisqu'en ayant augmenté considérablement le prix d'achat des rentes, elle en diminue par là même le taux d'intérêt jusqu'à le rendre inférieur à celui du tarif, ce qui amènerait un déficit pour la Caisse, ou bien si l'on abaissait le taux des rentes en proportion du taux de l'intérêt, ce serait les assurés qui ne trouveraient plus dans la capitalisation tous les avantages auxquels ils étaient en droit de prétendre.

Mais cette afflux de capitaux ne va pas se produire d'un seul coup ; il va s'échelonner sur quarante années au moins, et, en tenant compte des assurés facultatifs, oscillera autour d'un maximum de 250 millions par an.

Le tableau inséré à la page 158 du rapport de M. Puech indique qu'il y a 1.893.077 assurés de moins de 18 ans, pour lesquels l'ensemble des versements ouvriers et de la contribution patronale s'élève à 9 francs. On paie donc pour eux une somme de 17 millions en chiffres ronds.

Le même tableau montre qu'il y a 5.680.160 assurés hommes de plus de 18 ans ; le versement pour

eux s'élève, à raison de 18 fr., à 102 millions, et en outre, pour les 3.065.467 femmes assurées, à 37 millions en chiffres ronds, soit en tout 156 millions pour les assurés obligatoires.

Enfin si l'on estime que le nombre des assurés facultatifs sera de 5 millions et que chacun d'eux verse 18 fr., la somme à recevoir de ce fait s'élèvera à 90 millions, de sorte que les recettes annuelles de la Caisse représenteront un total de 246 millions, soit en chiffres ronds 250 millions.

Tel est le montant des encaissements des organismes d'assurance en supposant que l'on s'en tienne seulement aux cotisations versées; mais il y a lieu de tenir compte d'autre part des intérêts des fonds placés dont il faudrait également faire le emploi.

Cependant il faudra payer des pensions, et cela dès la seconde année; or comme le montant de ces pensions doit être prélevé sur les recettes provenant des cotisations des intérêts des fonds placés, ce n'est donc pas cette somme totale dont il faudra faire le emploi.

Dans les premières années les intérêts dépasseront quelque peu les chiffres des pensions à payer et les Caisses auront à faire des placements pour un chiffre légèrement supérieur à 250 millions. En tous cas ils ne le dépasseront jamais beaucoup et bientôt ils se tiendront au-dessous, car le montant

des rentes à payer dépasse vite celui des intérêts dont la Caisse dispose, en sorte qu'il faudra assez rapidement, pour payer ces rentes, prélever une certaine somme sur le montant des cotisations reçues.

Pour éviter une hausse immodérée du cours de la rente et garantir contre les conversions, M. Caillaux avait imaginé, en 1901, un système qui devait empêcher la rente de dépasser beaucoup le pair. Le principe de ce système consistait d'une part à diviser la dette publique en un certain nombre de séries, puis, d'autre part, à accumuler des fonds pendant une certaine période jusqu'à concurrence du montant d'une série. Il consistait ensuite à rembourser obligatoirement aux rentiers, au moyen de tirages au sort et par prélèvement sur l'actif des retraites, le montant de chacune des séries successives, jusqu'au moment de l'accumulation complète des capitaux dans la Caisse des retraites.

De cette façon le marché de la rente ne devait pas être troublé; il n'y avait qu'une objection de principe à prévoir, c'est celle résultant de ce que les rentiers devaient être expropriés de leurs rentes, mais cette objection ne mérite pas d'être retenue, car il est de droit que la rente perpétuelle soit remboursable à tout instant.

Les difficultés d'ordre pratique à prévoir pour l'application de ce système, proviennent de ce qu'il faut réaliser à un moment donné une fraction impor-

tante du portefeuille, aussi M. Caillaux avait-il prévu des placements intercalaires nombreux et de réalisation facile.

Mais l'adoption de ce système assez compliqué en lui-même n'est pas indispensable, l'exemple des Caisses d'Epargne prouve surabondamment que les placements en rentes ne peuvent non seulement faire éclater le marché, ainsi qu'on l'a si souvent prétendu, mais même le troubler. C'est là un danger plus factice que réel.

Les Caisses d'Epargne en effet n'ont pas fait hausser le cours des rentes en raison des achats auxquels elles ont donné lieu depuis une vingtaine d'années et les résultats obtenus sont très encourageants dans leur ensemble.

Une caisse unique est d'ailleurs mieux à même qu'un ensemble de Caisses d'éviter les à-coups, en répartissant également sur toutes les journées de bourse, et l'exemple de la Caisse des Dépôts et Consignations est là pour montrer qu'il est possible d'accumuler des sommes considérables sans troubler le marché des capitaux, puisque depuis 20 ans le portefeuille de cet établissement est passé de 4 milliards ou 4 milliards 1/2 à 9 milliards, sans que ni le cours de la rente ni celui des autres valeurs n'aient eu à subir de fluctuations importantes.

Le tableau suivant montre clairement qu'aux époques des plus forts achats, la rente n'a pas eu une tendance à augmenter plus qu'à d'autres moments.

MOIS	1903			1904			1905			1906			1907			1908		
	MONTANT DES ACHATS DE RENTE 3 0/0	COURS DE LA RENTE 3 0/0 LE 15 DU MOIS		MONTANT DES ACHATS DE RENTE 3 0/0	COURS DE LA RENTE 3 0/0 LE 15 DU MOIS		MONTANT DES ACHATS DE RENTE 3 0/0	COURS DE LA RENTE 3 0/0 LE 15 DU MOIS		MONTANT DES ACHATS DE RENTE 3 0/0	COURS DE LA RENTE 3 0/0 LE 15 DU MOIS		MONTANT DES ACHATS DE RENTE 3 0/0	COURS DE LA RENTE 3 0/0 LE 15 DU MOIS		MONTANT DES ACHATS DE RENTE 3 0/0	COURS DE LA RENTE 3 0/0 LE 15 DU MOIS	
Janvier	»	99,72 1/2		460.200	97,67 1/2	15.265.890	98,17 1/2	18.991.400	98,90	18.991.400	98,90	19.778.200	95,32 1/2	19.778.200	95,32 1/2	18.464.800	95,55	
Février	»	99,97 1/2		4.180.300	96,20	16.969.400	99,78 3/4	9.266.400	99,42 1/2	9.266.400	99,42 1/2	18.422.900	95,40	18.422.900	95,40	19.431.800	97,05	
Mars.....	»	99,25		7.753.900	96,10	18.891.400	100,35	9.241.400	99,70	9.241.400	99,70	19.852.000	95,82 1/2	19.852.000	95,82 1/2	20.718.400	96,97 1/2	
Avril	»	98,52 1/2		7.342.100	97,72 1/2	18.928.800	99,40	9.648.000	98,85	9.648.000	98,85	18.962.400	94,37 1/2	18.962.400	94,37 1/2	19.342.800	96,30	
Mai.....	»	97,86 1/4		6.974.200	96,67 1/2	24.144.200	99,22 1/2	10.435.400	99,12 1/2	10.435.400	99,12 1/2	17.088.100	94,97 1/2	17.088.100	94,97 1/2	19.307.200	96,67 1/2	
Juin.....	»	98,12 1/2		13.985.400	98,12 1/2	21.497.400	99,52 1/2	11.599.200	98,12 1/2	11.599.200	98,12 1/2	16.556.900	94,95	16.556.900	94,95	18.977.000	95,30	
Juillet.....	»	97,91 1/4		13.552.400	98,22 1/2	21.516.700	99,25	17.026.000	96,92 1/2	17.026.000	96,92 1/2	15.364.300	95,22 1/2	15.364.300	95,22 1/2	20.245.400	95,82 1/2	
Août.....	»	97,60		14.022.800	98,02 1/2	22.432.800	99,87 1/2	18.012.100	97,92 1/2	18.012.100	97,92 1/2	14.770.100	94,65	14.770.100	94,65	19.900.100	96,40	
Septembre..	»	97,32 1/2		14.065.900	99,05	23.390.800	100,30	17.175.700	97,40	17.175.700	97,40	14.402.100	94,22 1/2	14.402.100	94,22 1/2	20.657.700	96,82 1/2	
Octobre....	»	96,76 1/4		13.117.000	97,85	23.698.100	99,47 1/2	20.681.500	95,82 1/2	20.681.500	95,82 1/2	17.510.900	94,05	17.510.900	94,05	21.794.700	95,35	
Novembre..	»	98,02 1/2		8.061.400	98,37 1/2	18.823.300	99,82 1/2	19.137.400	95,58 3/4	19.137.400	95,58 3/4	16.060.300	94,95	16.060.300	94,95	19.568.300	96,80	
Décembre..	»	98,47 1/2		12.076.000	98,47 1/2	17.485.900	99,85	17.893.400	95,95	17.893.400	95,95	17.028.800	95,15	17.028.800	95,15	20.054.400	97,20	
				115.591.600		243.044.600		179.107.900		179.107.900		205.796.900		205.796.900		238.372.600		

Nous remarquons que même en 1894, où le 3 o/o progresse de 4 points, passant d'une moyenne de 98,10 en janvier à 102,27 en décembre de la même année, la Caisse des Dépôts et Consignations ne faisait que des achats de rente tout à fait insignifiants et ne pouvait être accusée de soutenir le crédit public.

Elle avait vendu des rentes de février à juillet 1893, pour un capital de 137 millions, et ces ventes cependant importantes n'avaient pas empêché le 3 o/o de passer de 97,57 à 98,16, au cœur de la même période.

« Il y a vingt ans, dit M. Monis, la Caisse des
« Dépôts et Consignations avait capitalisé 4 milliards
« 384 millions, sans jamais produire dans ce pays
« aucun trouble, sans jamais avoir affecté aucune
« des valeurs, sans qu'il y ait eu une répercussion
« fâcheuse sur le reste des intérêts de la nation.
« Cette somme de 4.384.000.000 qui était capitali-
« sée il y a vingt ans par la Caisse des Dépôts et
« Consignations, s'élève aujourd'hui par le simple
« jeu des choses à 8.942.000.000. Voilà donc un
« établissement, qui, au plein cœur de nos institu-
« tions financières, a capitalisé 9 milliards, sans
« qu'aucun de nous s'en aperçoive. »

On a pu objecter toutefois que ces opérations avaient permis les conversions, mais est-ce que la nation n'en a pas tiré profit, et, quand bien même

la conversion devrait être subie par les Caisses de retraites, il en résulterait encore un avantage pour l'Etat puisque grâce à cela il lui aurait été possible de réduire le revenu qu'il attribue aux rentiers.

Au surplus, comment cette accumulation de capitaux favoriserait-elle les emprunts occultes ?

Nous avons vu que, de 1889 à 1909, les fonds de la Caisse des Dépôts sont passés de 4 milliards 1/2 à plus de 9 milliards; or il n'y a eu pendant ce temps-là que deux emprunts d'Etat, et la Caisse des Dépôts n'a pas participé pour 1 fr. à leur souscription.

On a pu craindre avec raison que ces capitaux formidables ne constituent pour le gouvernement une tentation constante et que les ressources fournies par les cotisations des assurés, se trouvant libres de toute affectation au moment précis où un Ministre des Finances a besoin de combler un déficit budgétaire, il ne soit amené à se les approprier¹.

1. « Nous ne voyons pas sans appréhension les capitaux « énormes mis à la disposition de l'Etat dans le système de la « Commission et les aléas que peuvent faire courir à la fortune « publique l'administration et l'emploi de toutes ces disponibilités. » (Union des marchands de soie de Lyon. Enquête de 1901).

« Nous considérons en principe, comme nuisible l'Etat maître absolu des Caisses de retraites ouvrières; il a déjà à gérer « beaucoup trop de fonds dont il est responsable. » (Syndicat des négociants en eaux-de-vie du rayon de Saint-Jean-d'Angély. Enquête de 1901).

Ce serait là évidemment un danger, si la Caisse de retraite n'était pas séparée du Trésor public, mais qui n'est pas à craindre, lorsque le service des Retraites est effectué par des organismes indépendants de l'État, ne fonctionnant que sous son contrôle et non sous sa direction. Sans doute ce danger pourrait paraître plus réel s'il s'agissait d'une Caisse d'État unique, gérée par des fonctionnaires publics, mais il est facile, même dans ce cas, de concevoir une organisation qui permette d'éviter les abus.

D'ailleurs, c'est sans aucun doute une Caisse unique ou Caisse d'État qui répond le mieux à l'idée que l'on se fait, lorsque l'on désire avant tout la sécurité.

Mais cette Caisse, tout en étant Caisse d'État, ne doit pas être le Trésor public, elle doit en être complètement distincte.

C'est pour ces raisons que l'on a confié la gestion de la Caisse des Retraites à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui présente, comme chacun sait, une organisation absolument autonome et distincte de celle du Trésor.

Dire que l'État disposant ainsi de sommes considérables pourra procéder à des emprunts occultes, c'est « méconnaître l'organisation de la Caisse des « Dépôts et Consignations, qui est chargée de la « gestion de la Caisse nationale des retraites; on « oublie que la Caisse des Dépôts est un organisme « tout à fait indépendant de l'État.

« Comment peut-on formuler une pareille objection à l'instant même où vous venez d'être saisis du rapport présenté par la Commission de surveillance, de par la volonté même du législateur de 1816, qui a tenu à ce qu'il fût directement rendu compte au Parlement, des opérations de la Caisse des Dépôts et Consignations et n'a pas voulu que le gouvernement fût seul appelé à les connaître et à les approuver ¹ ? »

La loi de 1816, encore sous le coup des résultats produits par l'intervention de l'État dans l'administration des deniers privés, a en effet voulu créer un organisme qui, aussi bien au point de vue financier qu'au point de vue de sa compétence, offre toutes les garanties. Elle a voulu éviter qu'une confusion quelconque puisse s'établir entre les deniers dont la Caisse des Dépôts et Consignations a la garde et les fonds du Trésor. Elle voulut rendre la Caisse « inviolable, libre, indépendante du gouvernement ² ».

« Placée en dehors de la responsabilité de tout ministre — exposait le comte Roy dans le rapport remis aux Chambres en 1837, — il est dans la nature de cette institution qu'elle ne puisse être enchaînée par aucun lien aux actes du Ministre des Finances, ou qu'elle apparaisse dans ses

1. M. Caillaux, Ch. des Députés, 18 juin 1901. *J. Off.* p. 1457.

2. Comte Corvetto, Ministre des Finances, *Exposé des motifs*.

« comptes. Elle n'a point été établie comme un
 « moyen de finances. Une pensée bien plus haute
 « a présidé à sa création : c'est une institution con-
 « servatrice et protectrice de la propriété privée.....
 « L'objet de la loi qui l'a établie et organisée a été
 « de garantir à la fois, les Dépôts qui lui sont con-
 « fiés, de la cupidité ou de l'infidélité des déposi-
 « taires particuliers et des vicissitudes de la situation
 « du Trésor ; son indépendance a été de tout temps
 « la condition essentielle de son existence. »

C'est pourquoi la loi de 1818 a institué une Commission de Surveillance, chargée du contrôle et toujours prête à sauvegarder l'indépendance aussi bien que les intérêts de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Font partie de cette commission : deux sénateurs — deux députés — le gouverneur de la Banque de France — le Président de la Chambre de commerce de Paris — deux conseillers d'État — un président de Chambre à la Cour des Comptes — et un représentant du Trésor qui est le Directeur du mouvement général des fonds.

On voit donc aisément combien dans ces conditions la perspective d'emprunts occultes dans l'avenir ne peut être guère envisagée.

Tout ce que l'on pourrait à la rigueur redouter, ce serait que les gouvernements, sachant qu'un sous-cripteur est tout prêt à absorber leurs emprunts, ne

soient tentés de recourir à ce procédé d'une façon immodérée ; mais il faut bien se dire qu'en de telles matières, toutes choses se passent au grand jour, et la situation ne paraît pas en l'espèce plus dangereuse que celle d'un État dont le crédit public est indiscuté.

Il y a d'ailleurs actuellement une Caisse nationale des Retraites qui est gérée par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Ses fonds sont employés en rentes sur l'État, en valeurs du Trésor ou, sur la proposition de la Commission Supérieure et avec l'autorisation du Ministre des Finances, soit en valeurs garanties par le Trésor, soit en obligations départementales, communales et coloniales ¹.

Il y a lieu de remarquer que si la rente domine dans ces placements, c'est que la dotation a été constituée en rente en 1884.

« La loi du 30 janvier 1884 a chargé la Caisse
« nationale des Retraites pour la Vieillesse, de
« pourvoir, au moyen de ses propres ressources,
« au payement des rentes viagères. Pour s'assurer
« ce payement, et pour couvrir ses pertes antérieu-
« res, la même loi a attribué à l'institution une
« somme de rentes correspondant, d'après le cours
« moyen de 1883, au capital des rentes perpétuelles,

1. Loi du 20 juillet 1886, art. 22; Loi du 13 avril 1898, art. 78.

« dont l'annulation avait été opérée en échange des
 « rentes viagères inscrites. En exécution de cette
 « loi, il a été remis à la Caisse une inscription de
 « rente 3 o/o, amortissable de 11.032.125 fr. repré-
 « sentant un capital de 294.769.204 fr. 95. »

Jusqu'en 1884, la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse, ne servait pas les rentes elle-même; elle achetait, au moyen des versements qui lui étaient faits, des rentes sur l'État, puis au moment de l'entrée en jouissance des rentes viagères constituées, elle prélevait sur les rentes existant en portefeuille, pour la verser au Trésor public, une somme représentant le capital constitutif de la pension promise, et à partir de ce moment, le Trésor était chargé du service de la pension.

A partir de 1884, cette Caisse dut faire encore des achats en rentes, et ce n'est qu'après la loi du 20 juillet 1886, qu'elle a été autorisée à faire des emplois autres qu'en rentes sur l'État.

Dès lors, le portefeuille-rente, au lieu de s'accroître, alla toujours en diminuant chaque année, tandis qu'augmentaient les autres emplois.

Si nous comparons en effet l'état du portefeuille pour les années 1890, 1905 et 1909, nous relevons les chiffres suivants :

1. Rapport sur les opérations de la Caisse nationale des Retraites pour la Vieillesse de l'année 1884.

	1890	1905	1909
Rentes 3 o/o.....	135.192.741	412.530.277	346.382.822
Rentes 4 1/2 o/o.....	230.686.942	»	»
Rentes 3 o/o amortiss...	277.265.622	252.449.426	235.983.932
Obligations du Trésor à long terme.....	35.200.000	58.190.000	47.828.500
Bons et Obligations du Trésor à court terme..	8.000.000	29.000.000	41.000.000
Bons de la Ville de Paris.	»	»	10.000.000
Obligations de chemins de fer.....	1.476.145	12.294.435	46.032.362
Prêts départementaux et communaux.....	14.103.480	494.495.459	863.186.448

Les Opérations en prêts aux Colonies, Départements et Communes sont même beaucoup plus considérables qu'elles n'apparaissent, parce que les chiffres ci-dessus ne comprennent que les prêts pour lesquels la Caisse des Dépôts a déjà effectué les versements et qu'il y a en outre les prêts dont le versement n'a pu encore être demandé par les emprunteurs. Or ces derniers s'élevaient au 31 décembre 1910 à 171 millions (non compris l'emprunt Algérien sur lequel il reste à verser 140 millions), soit au 31 décembre 1910, un total de :

$$934.665 + 171.925 + 140.000 = 1.146.590.000$$

francs pour des prêts qui n'ont été consentis que depuis 1889.

Si on ajoute à ces emplois les 46 millions employés en obligations de Chemin de fer, on constate que la majeure partie des placements effectués par la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse n'est pas en rentes sur l'État, et que dans ces dernières années le portefeuille-rente s'est plutôt réduit,

On se rend compte, par l'énormité de ces chiffres, de la mesure dans laquelle est évitée, dès maintenant, la centralisation des emplois.

On vient de voir déjà qu'au cours de ces dernières années la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse avait pris un certain nombre d'obligations de Chemins de fer. Plusieurs autres services, gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations, ont fait de même, et c'est ainsi que nous constatons qu'alors que les obligations de Chemins de fer n'entraient en 1900 dans ces portefeuilles que pour une somme totale de 42.833.325 fr. 77, elles figuraient au 31 décembre 1906 pour une somme de 69 millions 582.896 fr. 58, et au 31 décembre 1909 pour une somme de 169.771.439 fr. 42, ainsi qu'il résulte du tableau comparatif ci-après :

DÉSIGNATION DES SERVICES	31 décembre 1900	31 décembre 1906	31 décembre 1909
	VALEUR (Prix de revient)	VALEUR (Prix de revient)	VALEUR (Prix de revient)
Caisse des Dépôts et Consignations.....	7.355.059 48	4.023.286 04	26.837.484 01
Caisses d'épargne ordi- naires.....	22.636.675 65	29.247.828 32	71.576.009 34
Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne.....	»	14.206.463 14	13.745.199 44
Caisse nationale des Re- traites pour la vieillesse	12,841.590 64	17.197.542 64	46.032.361 87
Caisse nationale d'assu- rance en cas de décès.	»	»	518.500 00
Société de secours mu- tuels	»	4.907.776 44	11.061,884 76
	42.833.325 77	69.582.896 58	169.771.439 42

Lorsqu'il s'agit des Caisses d'Epargne où les retraits de fonds dépendent de la volonté des intéressés, il importe que les emplois soient effectués en valeurs particulièrement mobilisables, et à cet égard la rente française, par l'étendue de son marché, se trouve tout à fait indiquée. Quelque somme que l'on ait à vendre en une bourse, on est certain de trouver une contre-partie. Si elle n'existe pas sur le marché du comptant, il se trouve sur le marché du terme des spéculateurs toujours prêts à faire la contre-partie. C'est ainsi qu'on a vu, à certaines époques, le marché à terme porter, pendant de longs mois, d'énormes paquets de titres dont les possesseurs s'étaient débarrassés trop hâtivement.

Pour les obligations de chemins de fer au contraire, il n'y a pas à compter sur un marché très étendu. Le marché à terme n'existe pas, et il est souvent difficile, même dans les périodes les plus prospères, de trouver preneur en une Bourse sur le marché du comptant pour 1000 ou 2000 titres.

Mais lorsqu'au lieu d'avoir à employer des sommes remboursables à vue ou à courte échéance, on a à placer le montant des cotisations versées à une Caisse de Retraite, on n'a plus à se préoccuper des risques d'une crise ou d'une panique qui viendrait provoquer les retraits. Tout retrait volontaire est en effet interdit; les assurés n'ont jamais la faculté de demander le remboursement de leurs coti-

sations; ils n'ont droit, le moment venu, qu'à des arrérages de rente, lorsqu'ils décèdent et que leurs héritiers viennent, au cas d'adoption du système de la réserve du capital, réclamer le remboursement des cotisations; ces exigibilités même ont pu être prévues d'après la table de mortalité, et il n'y a ainsi aucune surprise pour les administrateurs d'une caisse de Retraites lorsque ces sommes leur sont réclamées.

Les obligations de chemins de fer conviennent tout spécialement aux placements à longue échéance que doit faire une Caisse de Retraites; à l'heure actuelle surtout, où le prix d'achat de ces valeurs présente au-dessous du pair une large marge de plus de 80 francs, elles produisent un revenu extrêmement rémunérateur.

Alors, en effet, qu'un particulier ne fait généralement entrer dans le calcul de son revenu que l'intérêt même qui lui est semestriellement servi, une Caisse de retraites importante est assurée, si son portefeuille obligations est assez considérable, de voir sortir chaque année au tirage un nombre sensiblement égal d'obligations, et ainsi elle peut, dans ses calculs, faire état du total des primes de remboursement, qui viendront inmanquablement s'ajouter, en vertu de la loi des grands nombres, au total des intérêts qui lui seront servis.

Aux cours actuels, on peut ainsi considérer que

les obligations de chemins de fer rapportent en moyenne 4 o/o environ, en y comprenant la prime de remboursement, qui n'est, en définitive, que de l'intérêt différé.

C'est dire quel placement fructueux les obligations de chemins de fer offrent aux Caisses de Retraites, d'autant plus qu'aux termes de l'article 129¹ du règlement d'administration publique du 25 mars 1911, les divers organismes autorisés à faire les retraites ouvrières effectuent au début leurs opérations avec un tarif calculé sur la base d'un taux d'intérêt de 3 o/o, et qu'il y a lieu de tenir compte de la marge importante prévue à l'article 127² du

1. Art. 129 : « Le taux d'intérêt servant à l'établissement des « tarifs à appliquer pendant les années 1911-1912 et 1913 est « fixé pour l'ensemble des Caisses d'assurance à 3 o/o.

« Les tarifs de toute caisse d'assurance nouvellement créée « sont calculés, jusqu'à l'expiration de la deuxième année com- « plète de son fonctionnement, d'après un taux d'intérêt égal à « celui appliqué à la même époque par la Caisse nationale des « retraites pour la vieillesse. »

2. Art. 127 : « Le taux d'intérêt servant à l'établissement du « tarif est gradué par décime ; il est fixé, pour chaque Caisse « d'assurance, d'après le taux moyen d'intérêt de l'ensemble « des placements de fonds effectués pendant l'année précédant « le dernier inventaire, mais doit être inférieur à ce taux ; l'écart « est au moins égal à 10 centimes, si le taux moyen d'intérêt « des placements ne dépasse pas 3 o/o ; si ce taux est supérieur « à 3 o/o, cet écart minimum est augmenté de la moitié de la « différence entre le taux de 3 o/o et le taux moyen effectif d'in- « térêt des placements, sans que cette règle puisse, toutefois,

même, à savoir, la moitié de la différence entre le taux de 3 o/o et le taux moyen effectif d'intérêt des placements.

Assurément, il serait imprudent pour ceux de ces organismes qui n'auraient qu'un faible portefeuille d'obligations de chemins de fer, de faire état, pour l'établissement de leurs tarifs ultérieurs, d'un taux d'intérêt aussi élevé, parce qu'il pourrait arriver que parmi les obligations qu'ils possèdent, il n'y en ait que peu ou point qui sortent au tirage dans les premières années, et si un tarif était établi dans des conditions aussi imprudentes, il y aurait à craindre que la Caisse ne puisse pas satisfaire à ses plus prochains engagements. C'est pourquoi le décret du 25 mars 1911 prescrit de ne faire entrer en compte les primes de remboursement, pour le calcul des tarifs, que pour la somme effectivement réalisée au cours de l'année précédente¹.

Sous cette réserve, les obligations de chemins de

« rendre obligatoire l'adoption d'un écart supérieur à 40 centimes.

« Les excédents d'actifs, résultant de l'application des tarifs
« ainsi déterminés au calcul des réserves mathématiques, sont
« portés à un compte spécial pour être affectés, s'il y a lieu, à
« couvrir les insuffissances ultérieures. »

1. Art. 128 : « Le taux moyen d'intérêt des placements effectués pendant une année est évalué d'après leur cours d'achat ;
« il est déterminé en ne faisant état que des revenus annuels de
« ces placements et des primes de remboursement effectivement
« encaissées pendant l'année, à l'exclusion des lots. »

fer semblent appelées, au moins pendant un certain nombre d'années, à fournir un champ étendu d'emplois aux organismes chargés d'effectuer les retraites ouvrières.

Il est vrai de dire que le nombre des obligations de chemins de fer ne semble pas susceptible d'un accroissement considérable, et qu'il y a lieu au contraire d'en prévoir la diminution. Il résulte en effet d'une intéressante étude publiée par M. Alfred Neymark dans le *Bulletin de la Société de Statistique* du mois de juin 1910 qu'au fur et à mesure qu'on se rapprochera de la date d'expiration des concessions, les remboursements augmenteront et les émissions diminueront.

« Nous sommes entrés, dit M. Neymark, dans
« la période intensive des amortissements et rem-
« boursements des emprunts contractés dans la
« première moitié et surtout dans la seconde moi-
« tié du siècle dernier, c'est-à-dire dans la période
« qui s'écoule de 1840 à 1915, et de 1850, 1860,
« 1870 à 1925, 1935, 1945, 1950, etc.

« D'ici à 1925 et 1950, un grand nombre d'em-
« prunts auront été amortis et remboursés : la rente
« amortissable, les actions et obligations des gran-
« des compagnies de chemins de fer, une forte par-
« tie des emprunts de la Ville de Paris et du Crédit
« foncier, etc. ; à partir de 1950, la plupart des
« grandes entreprises financières, commerciales,

« auront complètement amorti et remboursé les
 « emprunts contractés dans la seconde moitié du
 « 19^e siècle... Comme à ces capitaux remboursés
 « automatiquement tous les ans viennent et vien-
 « dront s'ajouter ceux qui se placent annuellement
 « et qui sont le produit d'une partie de l'épargne
 « du pays, puis les capitaux à placer et à capitaliser
 « pour les retraites ouvrières, les œuvres diverses
 « d'assistance, les fondations, on conviendra que
 « c'est là un gros sujet d'études économiques et
 « statistiques et un grave problème financier qui
 « soulève de sérieuses préoccupations... d'où la
 « nécessité de créer des affaires nouvelles, de don-
 « ner un nouveau débouché aux capitaux disponi-
 « bles, pour qu'ils ne restent pas stériles. »

Mais à chaque époque suffit sa peine, et le progrès aidant, on peut être certain que lorsque les obligations de chemins de fer se seront trop réduites ou auront disparu, il se trouvera d'autres emplois analogues qui auront été rendus nécessaires par l'évolution économique.

A côté des obligations de chemins de fer, d'autres emplois se présentent encore à l'esprit. Tout d'abord les placements en immeubles ; il est certain que les compagnies d'assurances sur la vie dont les opérations présentent justement la plus grande analogie avec celles des Caisses de Retraites, en ont fait largement usage, et c'est ainsi que nous constatons

que les treize principales des compagnies d'assurances sur la vie possédaient en 1908 une grande quantité d'immeubles évalués dans leur bilan à près de 570 millions.

Savoir :

Assurances générales-vie	115.344.726
Nationale-vie	109.754.531
Phénix-vie	80.167.213
France-vie	50.119.444
Urbaine-vie	49.138.566
Union-vie	37.623.118
Caisse paternelle	23.551.208
Foncière-vie	21.671.308
Monde-vie	19.511.492
Confiance-vie	18.936.810
Aigle-vie	19.901.494
Soleil-vie	9.642.456
Abeille-vie	13.091.424

C'est par rapport à un actif d'environ 2 milliards 800 millions une proportion d'un peu plus du cinquième employée en immeubles.

Est-ce à dire cependant que ces sortes de placements doivent être aveuglément recommandés ? Nous ne le croyons pas.

L'acquisition d'immeubles est une opération très délicate et qui peut donner lieu à de graves mécomptes. Il faut, pour en évaluer la valeur, tenir compte de l'âge de la maison, de la qualité de la construction, des chances de peuplement ou de dépopulation de la région, enfin du mouvement économique. Aussi, constate-t-on que les compagnies

d'assurances, tout en poursuivant dans une certaine mesure les achats d'immeubles, les ont cependant ralentis dans une large mesure.

En cinq ans, de 1895 à 1900, ces achats avaient augmenté de près de 100 millions (438 millions en 1895, à 536 en 1900). Dans les huit années suivantes, de 1900 à 1908, ils n'ont plus augmenté que de 38 millions (536 millions en 1900 à 570 millions en 1908) bien que l'ensemble de l'actif ait, dans la même période, augmenté de 500 millions. (2.796.000.000 en 1908 contre 2.296.000.000 en 1900).

Voici d'ailleurs par années la proportion de l'actif affecté à des immeubles pour chacune des principales compagnies.

RAPPORT pour cent à l'ensemble de l'actif des valeurs en immeubles des principales Compagnies d'assurances-vie. — Etat comparatif.

COMPAGNIES	1895 o/o	1898 o/o	1900 o/o	1902 o/o	1904 o/o	1906 o/o	1907 o/o	1908 o/o
Assur. générales-vie..	14.1	14.2	14.2	13.6	13.7	12.9	13.»	13.2
Nationale-vie.	19.4	19.7	20.5	19.4	18.1	18.»	17.6	17.3
Phénix-vie.	26.3	24.5	23.1	22.5	21.5	20.7	20.3	20.1
France-vie.	60.1	64.4	67.»	64.8	63.1	59.»	57.3	55.2
Urbaine-vie.	34.7	34.9	34.2	32.1	29.4	28.»	27.5	22.5
Union-vie.	28.7	25.7	24.6	23.4	22.4	21.1	20.5	19.7
Caisse paternelle	37.4	38.9	37.7	38.2	37.5	36.7	36.2	35.8
Foncière-vie.	15.7	23.»	24.9	30.7	30.8	29.9	29.5	29.1
Monde-vie.	32.6	32.6	37.»	37.»	38.9	38.4	39.2	39.3
Confiance-vie.	54.9	59.3	61.3	58.6	55.3	52.2	50.8	49.9
Aigle-vie.	54.5	51.3	47.9	47.4	46.8	45.4	45.»	44.4
Soleil-vie.	16.»	16.4	15.4	14.8	13.9	13.5	15.6	15.5
Abeille-vie.	35.3	33.2	31.3	29.5	27.5	25.3	24.7	23.6

On voit ainsi, que pour une compagnie comme l'Union-Vie, la proportion tombe de plus de 28 o/o en 1895 à 19 o/o en 1908, et dans l'ensemble, la proportion, après avoir atteint en 1900 23,3 o/o, n'était plus, en 1908, que de 20,3 o/o.

Ces emplois sont plus dangereux encore pour des organismes comme ceux des retraites ouvrières, qui, n'étant pas retenus par la nécessité d'assurer chaque année un dividende à des actionnaires, peuvent se laisser entraîner plus facilement à des placements plus téméraires et à des sollicitations qui masquent parfois leur caractère intéressé, sous des apparences purement philanthropiques.

Ces observations s'appliquent aussi et avec plus de force encore aux prêts hypothécaires. Il faut organiser ici un véritable service de contentieux pour l'examen des titres de propriété, pour la préparation et la rédaction des actes de prêts, pour l'accomplissement des formalités hypothécaires, à moins de s'en remettre complètement à la discrétion d'un notaire, qui ne présente malheureusement pas toujours les garanties les plus sérieuses. Il faut ensuite surveiller le recouvrement des annuités ; lorsqu'il y a des retards, il faut apprécier le moment où il y a lieu d'exproprier ; enfin il peut arriver, lorsque les immeubles expropriés n'ont pas trouvé d'acquéreurs, qu'il faille exploiter directement ces immeubles, les faire gérer par des mandataires, et chercher ultérieu-

rement à s'en débarrasser, tout en résistant à des sollicitations intéressées.

Mais il est toute une catégorie de placements que l'on entend couramment recommander pour les Caisses de Retraites ouvrières : ce sont les œuvres sociales de toute nature et il semble naturel que les sommes prélevées sur le gain d'une catégorie sociale d'individus soient employées au profit de cette catégorie, c'est-à-dire à des œuvres susceptibles d'améliorer les conditions d'existence et la situation des travailleurs.

En ce qui concerne les assurances ouvrières, les œuvres qui se présentent les premières à l'esprit, sont dans cet ordre d'idées les habitations ouvrières à bon marché, les hôpitaux, les sanatoria, les jardins ouvriers, la petite propriété, les bains-douches, etc.

Ce sont là des placements essentiellement sociaux, et qui ont pour but bien plutôt l'intérêt de l'emprunteur que le profit à en retirer par le prêteur.

« Nous devons, dit M. Strauss, aller même plus loin et nous préoccuper aussi de toutes les œuvres multiples diverses, qui doivent concourir à prévenir les maladies et à améliorer la situation sanitaire¹. »

Si nous prenons ici encore l'exemple de l'Allema-

1. M. Strauss, Sénat, Séance du 25 janvier 1910. *J. Officiel*, p. 98.

gne, nous voyons que ce pays a donné aux placements sociaux un grand développement.

Au 31 décembre 1907, les sommes affectées à des objets d'intérêt public se répartissent depuis le 1^{er} janvier 1891 ainsi qu'il suit ¹:

	ÉTABLISSEMENTS RÉGIONAUX	CAISSES SPÉCIALES	TOTAUX
Prêts pour les œuvres de crédit agricole.....	84.924.998 33	4.840.000 00	89.764.998 33
Prêts pour la construction d'é- tablissements thérapeutiques et hygiéniques....	281.530.189 99	11.176.241 00	292.706.430 99
Prêts pour la construction de maisons ouvriè- res	182.406.222 51	13.346.759 57	195.752.982 08
Construction directe d'établis- sements théra- peutiques.....	40.460.849 13	6.112.674 91	46.573.524 04
TOTAL	589.322.259 96	35.475.675 48	624.797.935 44

D'après les chiffres donnés par M. Strauss au Sénat le 25 janvier 1910, ces placements se sont élevés au 31 décembre 1908 à une somme de 729 millions pour un capital de 1.900 millions de marks ².

1. Extrait du *Bulletin trimestriel de l'Institut des Actnaires français*, n° 73 de juin 1908.

2. M. Biefeld, conseiller privé d'État, délégué de l'Allemagne au congrès de la tuberculose en 1905, dans son exposé sur le fonctionnement des assurances ouvrières en Allemagne, s'exprime en ces termes : « Les assurances contre la maladie et l'in-

De même en Belgique, depuis la mise en vigueur de la loi du 9 août 1889, la Caisse d'Épargne et de retraite a avancé, au 31 décembre 1908, 80 millions de francs, pour l'acquisition ou la construction d'habitations à bon marché, ce qui a permis de mettre à la disposition des ouvriers plus de 42.000 maisons.

Mais on peut douter qu'il s'agisse là de véritables placements. C'est ce qu'exposait au Sénat le Ministre des Finances, M. Cochery, le 25 janvier 1910 :

« Nous devons nous demander, disait-il, si ces ins-
 « titutions sont, dans leur ensemble, de nature à
 « produire, pour les assurés aux Caisses de retraites
 « ouvrières, un revenu permettant de réaliser les
 « retraites que nous cherchons à établir pour eux...
 « Vous pouvez bien employer une partie des capi-
 « taux qui seront constitués à encourager, à aider,
 « à développer ces institutions, mais nous n'ou-

« validité rendent de signalés services dans la préservation con-
 « tre la tuberculose. Elles ont versé plus de 211 millions de
 « marks, pour les sanatoriums et autres institutions.... La mor-
 « talité par tuberculose s'élevait en Prusse à 88,282 décès en
 « 1886; elle n'a été que de 66,726 décès en 1902. Dans les
 « villes allemandes de plus de 100.000 habitants, la mortalité
 « était de 37,36 pour 10.000 en 1886, tandis qu'en 1902 elle
 « ne s'élevait qu'à 22 pour 10.000. Il résulte des observations
 « faites en Allemagne que ce résultat heureux dépend surtout
 « de l'existence de l'assurance ouvrière obligatoire qui permet
 « l'action simultanée de tous les facteurs de la lutte antituber-
 « culeuse. » (Journal *le Temps* 4 octobre 1905.)

« blions pas que le but essentiel de ces capitaux...
« est d'assurer des retraites¹. »

« Une grave question se pose à propos de l'em-
« ploi que l'on fera de ces centaines de millions
« déposés par les patrons et par les ouvriers. M. Fus-
« ter se demande s'il ne serait pas logique que ces
« fonds versés dans un but humanitaire fussent uti-
« lisés à créer ou à développer des œuvres ayant
« pour but d'améliorer les conditions d'existence
« des travailleurs.

« Il faut seulement être prudent dans l'application
« de cette idée intéressante. Comment pourrait-on
« en effet risquer dans des œuvres souvent insuffi-
« samment réfléchies, où les capitaux libres n'ont
« pas osé s'aventurer, des capitaux qui, amassés sou-
« à sou, constituent la garantie des retraites des
« travailleurs²? »

Ces emplois, en effet, sont-ils compatibles avec le système même de l'assurance?

Toute opération d'assurance est basée essentiellement sur l'intérêt à retirer des placements. Si ces placements sont effectués à un taux inférieur et si, de plus, ils ont pour but d'améliorer le bien-être de l'assuré à un degré tel que la mortalité de ce dernier

1. M. G. Cochery, Ministre des Finances, Sénat, 25 janvier 1910. *J. Off.*, p. 99.

2. M. Millerand, Congrès de la Tuberculose. Journal *le Figaro* du 4 octobre 1905.

s'en trouve réduite, la Caisse de Retraites aura à subir un double déficit : le premier provenant de ce que ces emplois ne lui auront pas rapporté autant qu'elle aurait pu prévoir, le second de ce que, les assurés vivant plus longtemps qu'on ne l'avait présumé, il lui faut payer plus de termes d'arrérages.

Les placements sociaux ne semblent donc pas devoir se concilier avec l'assurance de vieillesse. Il y a lieu de remarquer qu'en Allemagne, où, comme nous l'avons vu, on leur a fait une très grande part, il ne s'agit pas en effet d'une assurance de vieillesse pure et simple, mais surtout d'une assurance d'invalidité, en sorte que les Caisses allemandes qui consacrent des sommes considérables à l'aménagement et à l'entretien de sanatoria où elles soignent leurs assurés malades, font, non seulement une œuvre philanthropique, mais encore, si l'on peut dire, une bonne affaire, puisqu'en empêchant leurs assurés de devenir invalides, elles n'ont pas de rente à leur verser ¹.

1. « Pour éviter de voir grossir le nombre des maladies incurables qui pourraient réclamer un reste d'invalidité, les caisses allemandes d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité emploient, on le sait, une partie notable des capitaux qu'elles administrent en prêts aux communes pour l'amélioration des services publics qui touchent à l'hygiène, pour l'établissement de canalisations d'eau, pour la création de maisons ouvrières et de sanatoria. Le *Bien Public* de Gand, dans son numéro du 21 septembre, reproduit les impressions d'un membre de la Société

« Les Caisses d'Assurances contre l'invalidité ont
« été d'abord mues par le désir et par le besoin de
« diminuer leurs propres dépenses, elles ont fait
« des sacrifices dans leur intérêt, aussi bien que
« dans un but utilitaire ¹. »

d'économie sociale de Belgique qui a été initié, cet été, au fonctionnement de l'établissement d'assurance de Dusseldorf.

« Pour nous permettre de juger par nous-même des moyens peu coûteux et très efficaces mis en œuvre pour entraver chez les sujets souffrants la marche progressive des maladies et éviter que, valétudinaires incurables, ils demeurent à la charge de la caisse d'assurance, nous pûmes, l'après-midi, visiter, à faible distance de la ville, une organisation qui mériterait d'être copiée partout ailleurs. A l'est de Dusseldorf se dressent les collines boisées du Graafenberg et s'étend le beau domaine de l'Apperwald aux ombrages séculaires. On y a installé, dans de vastes enclos, deux établissements avec baraquements de planches contenant un réfectoire, une salle de bains, une pharmacie et quelques chambres de repos. L'un des établissements sert aux hommes, l'autre aux femmes. Les convalescents des hôpitaux de la ville y sont amenés chaque matin par le tram électrique qui les reprend le soir. Il leur appartient, tant que le médecin traitant juge la chose nécessaire, d'y lire, converser ou dormir sur un lit de fougères, isolés ou par groupes, dans le calme reposant de la forêt embaumée par la senteur des pins et des bruyères. La nourriture est abondante et le lait servi à discrétion, l'expérience ayant établi que chaque malade n'en absorbe guère plus de deux litres par jour.

« Quelques semaines et, au besoin, un été tout entier, consacrés à cette cure d'air et de repos, rendent la vigueur et la santé aux tempéraments les plus éprouvés. La dépense est insignifiante si on la compare à ce qu'exige l'entretien d'invalides traînant durant de longues années une vie misérable. » (*L'Avenir de la mutualité* du 3 octobre 1908.)

1. M. Strauss, Sénat, Séance du 25 janvier 1910, *J. Off.*, p. 97.

La Caisse des Dépôts et Consignations a fait, depuis quelques années, des emplois en prêts aux Sociétés d'habitations à bon marché. Elle y avait été autorisée par la loi de 1894, mais elle n'avait fait tout d'abord d'opérations que par l'intermédiaire de la société de crédit des Habitations à bon marché, à laquelle elle prêtait à cet effet une somme de 5 millions.

Depuis 1906, elle a effectué elle-même des prêts directs qui ont porté à 18 millions environ le chiffre des placements de cette nature, mais à part quelques prêts faits dans des conditions spéciales avec la garantie de sociétés industrielles, et qui lui ont rapporté 3 fr. 75 0/0, elle n'a retiré de la majeure partie de ses placements qu'un revenu brut de 3 à 3 fr. 25 0/0, et cependant la plupart des sociétés emprunteuses n'ont distribué à leurs actionnaires que des dividendes réduits, sans arriver d'autre part à doter les réserves de sommes importantes.

On a proposé aussi de faire entrer dans le portefeuille des Caisses de Retraites, des valeurs industrielles.

On avait songé en 1906 à faire des emplois de cette catégorie. Le quatrième paragraphe de l'ancien article 6 était ainsi conçu : « La Caisse des Dépôts et Consignations est autorisée à employer le montant des versements... jusqu'à concurrence du cinquième des fonds en valeurs industrielles. »

Certaines de ces valeurs peuvent être excellentes, d'autres mauvaises, mais, même si elles étaient bien choisies à l'origine, elles peuvent subir des fluctuations faisant varier leur actif et même pouvant le mettre en péril. Aussi faudra-t-il les surveiller à tout instant, ce qui est difficile et onéreux, et quand ces valeurs deviendront moins bonnes, on risquera, en les jetant d'un seul coup sur le marché, de discréditer et de ruiner toute une branche importante d'industrie. On ne peut nier, de plus, que celles de ces valeurs qui offrent aujourd'hui le plus de sécurité, peuvent demain, en présence d'une découverte nouvelle, se trouver réduites à néant.

Pour pallier à tous ces dangers, on avait songé à faire déterminer les valeurs industrielles par un règlement d'administration publique. Mais pour établir à un moment donné une liste de ces valeurs et prendre la responsabilité de cet examen, les auteurs du règlement se seraient vus dans la nécessité de s'entourer de renseignements spéciaux sur les différentes industries, et il aurait été vraiment bien difficile au Conseil d'État de déterminer les entreprises sur lesquelles on pouvait prêter, d'autant que la liste de ces valeurs était susceptible d'être souvent modifiée.

La proposition fut d'ailleurs réjetée sur l'intervention du Commissaire du gouvernement, M. A. Delattre, Directeur général de la Caisse des Dépôts et

Consignations ¹. « Un simple changement dans la
 « direction d'une affaire industrielle qui était pros-
 « père, disait-il, peut la modifier de fond en com-
 « ble, de sorte qu'il faudrait que la Caisse des
 « Dépôts suivît continuellement toutes les entrepri-
 « ses. Quel moyen aurait-elle ? Aucun. Tout à
 « l'heure on disait que la Caisse des Dépôts pre-
 « nait, par ses placements, une grande action ; mais
 « elle ne tient pas à prendre cette autorité et ici ce
 « serait singulièrement dangereux, parce qu'elle
 « pourrait porter la faveur ou la défiance sur telle ou
 « telle industrie privée.

« Vous êtes en présence de valeurs qui n'ont pas
 « de marché étendu. Quand un particulier veut
 « acheter des valeurs industrielles, même en quan-
 « tité restreinte, il n'est pas toujours possible à l'a-
 « gent de change de les trouver sur le marché au
 « moment voulu. Que serait-ce s'il s'agissait d'une
 « Caisse disposant de grands capitaux et voulant
 « faire un emploi en valeurs, même parmi les plus
 « connues ? Quand la Caisse porterait son choix
 « sur telle valeur, elle en ferait aussitôt hausser le
 « cours, elle y porterait la faveur ; plus tard si elle
 « croyait à tort ou à raison à un changement dans
 « la solidité de l'affaire..... elle vendrait, elle dépré-
 « cierait ainsi les cours et porterait la ruine dans

1. Ch. des députés, Séance du 25 janvier 1906. *Journal Off.*,
 p. 207.

« cette entreprise. Je crois que, dans ces conditions, la Chambre sera unanime pour rejeter les valeurs industrielles. »

Les observations présentées en 1906 par M. Delattour pour faire écarter l'introduction de valeurs industrielles par la Caisse des Dépôts et Consignations, à laquelle on voulait alors donner la complète administration financière de la Caisse des Retraites ouvrières, s'appliquent avec plus de force encore aux organismes décentralisés créés par la nouvelle loi et qui ont eux-mêmes la libre désignation de leurs emplois. Des achats de valeurs industrielles effectués toujours sur un marché restreint provoqueraient d'énormes variations de cours, ils mettraient le crédit des industriels à la merci d'interventions arbitraires qui pourraient même, dans certains cas, être inspirées par des rancunes locales ou des sentiments mesquins.

Dans la discussion de 1901, il a été enfin question de valeurs internationales. L'art. 9 du projet de loi ¹ était ainsi conçu :

« La Caisse des Dépôts et Consignations est autorisée à employer le montant des timbres retraites

1. Proposition de loi portant création d'une caisse nationale des retraites ouvrières, présentée par MM. Millerand et Guieysse, Députés. — Annexe au rapport Guieysse du 22 novembre 1904. Documents Parlementaires n° 2083.

« et des versements ainsi que les revenus du porte-
 « feuille excédant les fonds nécessaires au service
 « des paiements :

« 1° En valeurs de l'État ou jouissant d'une
 « garantie de l'État ;

« 2° En prêts aux départements, communes, colo-
 « nies, pays de protectorat, établissements publics,
 « chambres de Commerce, *en valeurs Internationa-*
 « *les* et en obligations foncières ou communales
 « du Crédit foncier. — Les achats et les ventes de
 « valeurs sont effectués avec publicité et concur-
 « rence, sur la désignation de la Commission de
 « Surveillance instituée par les lois des 28 avril 1816
 « et 6 avril 1876, et avec l'approbation du Ministre
 « des Finances. Les achats et ventes de valeurs
 « autres que les rentes, pourront être opérées sans
 « publicité ni concurrence. Les sommes non
 « employées seront versées en compte courant au
 « Trésor, au taux de 3 o/o, dans les limites d'un
 « maximum annuellement fixé par la loi de finan-
 « ces. »

Il s'agissait de valeurs cotées sur les principaux marchés, de telle sorte que leur réalisation pût se faire facilement en cas de besoin. Ce mode de placement se comprenait très bien dans le système qui était celui du gouvernement en 1901 et qui faisait reposer le système financier sur l'emploi successif de toutes les ressources de la Caisse, ainsi que dans la

combinaison même qui était à la base du projet, à savoir l'amortissement de la dette publique, que nous avons exposé plus haut ¹.

Dans ce système en effet, la Caisse avait provisoirement à faire d'importants emplois intercalaires qu'il y avait lieu de réaliser presque d'un seul coup, au moment où elle avait à rembourser la série de la dette publique, sortie au tirage. Il fallait donc avoir des titres assez variés et d'une vente suffisamment facile, pour se procurer rapidement les sommes nécessaires.

Mais il n'en est plus ainsi dans les autres systèmes de retraites où l'on n'a pas, au contraire, à prévoir de brusques réalisations.

En Belgique, la Caisse d'Epargne et de Retraite a dans son portefeuille des sommes énormes employées en valeurs internationales ou lettres de change sur l'étranger, mais il s'agit là des emplois afférents seulement aux Caisses d'Epargne, et on ne peut que louer à cet égard la prudente administration de ce grand établissement, qui a ainsi employé près du cinquième de son actif en valeurs d'une réalisation aussi facile.

Mais ce ne sont pas là des emplois pour la Caisse Belge des retraites pour la vieillesse.

Celle-ci est régie par la loi du 16 mars 1865, qui

1. Voir *supra*, p. 137.

dispose, dans son article 63, que toutes les recettes disponibles sont appliquées en achats de valeurs des catégories suivantes :

1° Fonds publics belges ou autres valeurs garanties par l'Etat ;

2° Obligations sur les provinces, les villes ou les communes de la Belgique ;

3° Cédules ou prêts hypothécaires ;

4° Obligations des sociétés belges, qui, depuis cinq ans consécutifs au moins, ont fait face à tous leurs engagements au moyen de leurs ressources ordinaires¹.

1. Au 31 novembre 1908, les placements de la Caisse de retraite Belge se repartissaient comme il suit :

Prêts hypothécaires.	5.274.414,90
Obligations du crédit communal à 4 1/2 o/o, capital nominal de 12.211.400, au cours moyen de 113,781 p. c.	13.894.273,90
Obligations des communes à 2 1/2 o/o, capital nominal de 5.975.000, au cours moyen de 86,028 p. c.	5.140.175,00
Obligations des communes à 4 1/4 o/o, capital nominal de 3.400.000 au pair.	3.400.000,00
Obligations de sociétés à 3 1/4 o/o, capital nominal de 3.000.000 au pair.	3.000.000,00
Obligations de sociétés à 3 1/2 o/o, capital nominal de 1.882.000, au cours moyen de 86,716 o/o.	1.632.000,00
Obligations de sociétés à 3,60 o/o, capital nominal de 8.094.000 au cours moyen de 97,404 o/o.	7.883.845,00
A reporter . .	40.224.708,80

Ces placements de la Caisse des Retraites semblent au contraire présenter certains dangers, tant en ce qui concerne les prêts hypothécaires, que pour les obligations des sociétés belges.

Il semble donc, tout compte fait, que la loi du 5 avril 1910 ait été heureusement inspirée, en déterminant le cercle des placements autorisés pour les divers organismes chargés de mettre en œuvre les cotisations ouvrières et les versements patronaux. L'article 15¹ a prévu, en dehors des emplois en

Report. . .	40.224.708,80
Obligations de sociétés à 3 3/4 o/o, capital nominal de 8.922.831,10 au pair. . . .	8.922.831,10
Obligations de sociétés à 4 p. c., capital nominal de 63.622.000, au cours moyen de 98,683 o/o.	62.784.215,54
Obligations de sociétés à 4 1/2 o/o, capital nominal de 3.862.000, au cours moyen de 99,982 o/o.	3.861.318,49
Obligations de sociétés à 4 3/4 o/o, capital nominal de 275.000 au pair.	275.000,00
Obligations de sociétés à 5 o/o, capital nominal de 1.465.500 au cours moyen de 106,339 o/o.	1.558.401,00
Fonds en dépôt à la Caisse d'épargne. . .	6.245.100,00
	123.871.575,33

1. Art. 15. — Les placements sont effectués : 1° en valeur de l'État ou jouissant de la garantie de l'État ; 2° en prêts aux départements, communes, colonies ou pays de protectorat, établissements publics, chambres de commerce, et en obligations foncières ou communales du Crédit foncier ; 3° sur l'avis favorable du conseil supérieur des retraites ouvrières prévu ci-après et jus-

valeurs de l'État, les valeurs jouissant d'une garantie du Trésor, et par là sont visés particulièrement les emplois en obligations de chemins de fer, auxquels pourront s'adresser les organismes d'assurance, tout au moins jusqu'au moment où cessera la garantie.

Il a prévu ainsi des emplois en obligations foncières ou communales du Crédit foncier, puis des prêts aux départements, communes, colonies, en y ajoutant les prêts aux pays de protectorat, aux établissements publics et aux chambres de commerce, qui n'avaient pas été compris jusqu'ici dans les emplois autorisés pour le placement des fonds de la

qu'à concurrence d'un quatre centième en acquisitions de terrains incultes à reboiser ou de forêts existantes; 4° sur l'avis favorable du conseil supérieur des retraites ouvrières, et jusqu'à concurrence du dixième en prêts aux institutions visées par l'article 6 de la loi du 12 avril 1906 et aux institutions de prévoyance et d'hygiène sociale reconnues d'utilité publique, ou en prêts hypothécaires sur habitations ouvrières ou jardins ouvriers, ainsi qu'en obligations de sociétés d'habitations à bon marché établies conformément à la même loi du 12 avril 1906.

Les sommes non employées seront versées en compte courant au Trésor dans les limites d'un maximum et à un taux fixés annuellement par la loi des finances. Les placements seront opérés sur la désignation de chaque caisse intéressée. La caisse des dépôts et consignations ne pourra se dispenser d'exécuter les ordres d'achat ou de vente adressés par les caisses visées aux n^{os} 2 et 6 du premier paragraphes de l'article précédent, sauf à les fractionner, s'il y a lieu, suivant la situation du marché et sauf avis contraire de la section permanente du conseil supérieur des retraites ouvrières, en ce qui concerne les ordres de vente.

Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse, et qui sont cependant susceptibles d'offrir, dans un grand nombre de cas, des placements de toute sécurité.

Il y a lieu de penser que les chambres de commerce notamment et les établissements publics trouveront là les ressources nécessaires pour un certain nombre de grands travaux de ports, de canaux, que l'on peut dès maintenant envisager comme rémunérateurs et dont l'exécution semble devoir avoir la plus grande influence sur la prospérité économique du pays.

Le législateur n'a pas admis, à juste raison, les emplois en immeubles, il n'a fait d'exceptions que pour des acquisitions de forêts ou de terrains incultes à reboiser, en limitant toutefois cet emploi à 1/400 de l'actif.

En ce qui concerne les prêts hypothécaires, il a été également très frappé de l'inconvénient qu'il y aurait à permettre aux organismes d'assurance de se lancer dans des opérations de cette nature, qui demandent une compétence particulière et une surveillance continue, et il les a résolument écartés. Il ne les a autorisés que lorsqu'il s'agit de caisses patronales ou syndicales, et seulement pour les immeubles appartenant aux entreprises auxquelles correspondent les dites Caisses¹.

1. Art. 19. — Un règlement d'administration publique rendu sur la proposition des Ministres du travail et des finances déter-

Mais ces prêts hypothécaires ont ici un caractère tout spécial, ils ont pour but de permettre aux patrons qui ont constitué la Caisse, de laisser dans leur propre affaire, à titre de prêt, les sommes qui,

minera les conditions de constitution et de fonctionnement des caisses départementales ou régionales, des caisses patronales ou syndicales, des caisses de syndicats de garantie solidaires et des caisses de syndicats professionnels visées à l'article 14.

Un décret rendu sur la proposition des Ministres du travail et des finances autorisera la constitution de chaque caisse.

Les employeurs et les salariés qui adhèrent aux caisses patronales ou syndicales ou à des caisses de syndicats de garantie solidaire visées au présent article peuvent être dispensés, par le décret qui en autorisera la constitution, des versements prévus à l'article 2, à la condition que les pensions soient au moins égales à celles qui seraient obtenues dans les mêmes périodes en vertu de la présente loi.

Ils seront en tous cas dispensés des appositions de timbres prévues par l'article 3 de la présente loi.

Si les caisses patronales ou syndicales reçoivent des employeurs des cotisations supérieures aux contributions fixées à l'article 2, elles sont tenues seulement de capitaliser au compte de chaque salarié la partie de la cotisation correspondant à la contribution obligatoire, et peuvent, avec le surplus, soit constituer des réserves, soit accorder des avantages supplémentaires aux bénéficiaires ou à leur famille dans les conditions déterminées par leurs statuts approuvés.

Les salariés ne pourront valablement s'engager à adhérer à une caisse patronale ou syndicale pour une période supérieure à celle pendant laquelle ils appartiennent à l'entreprise affiliée à la caisse patronale ou à une des entreprises affiliées à la caisse syndicale.

Indépendamment des placements prévus par l'article 15, les fonds des caisses patronales ou syndicales prévues au présent article pourront être employés en prêts garantis par premières hypothèques sur les immeubles appartenant aux entreprises

sans cela, se trouveraient détournées de leur entreprise.

Il les a aussi admis pour les prêts aux Habitations ouvrières en même temps que les obligations de Sociétés d'habitations à bon marché établies conformément à la loi du 12 avril 1906 ; mais on saisit qu'en ce qui concerne les emplois en habitations ouvrières, c'est encore la forme la plus prudente pour les emplois de cette nature, et le législateur a pris la précaution de subordonner ces prêts à l'avis favorable du conseil supérieur des Retraites ouvrières, tout en les limitant au dixième de l'actif.

Enfin l'article 15 de la loi a autorisé, sous réserve du même avis favorable et dans les limites de ce même dixième, les prêts aux institutions visées par

auxquelles correspondent lesdites caisses et jusqu'à concurrence de la moitié seulement de leur valeur.

Tous les actes relatifs aux prêts dont il s'agit seront exempts de droits de timbre, d'enregistrement et de toutes autres taxes.

Si, du fait de l'autorisation d'une caisse patronale ou syndicale en vertu de la présente loi, il y a lieu à un transfert à cette caisse de fonds ou de valeurs passible du droit de mutation ou de toutes autres taxes, ce transfert sera exempté desdits droits et taxes.

Les syndicats de garantie solidaire sont soumis aux dispositions du présent article. Indépendamment des placements prévus à l'article 15, leurs fonds peuvent être employés jusqu'à concurrence du tiers en immeubles situés en France et jusqu'à concurrence d'un dixième, confondu dans le tiers précédent, en commandites industrielles ou en prêts à des exploitations industrielles de solvabilité notoire ayant leur siège en France.

l'article 6 de la loi du 12 avril 1906, et aux institutions de prévoyance et d'hygiène sociales reconnues d'utilité publique. Mais on doit reconnaître qu'il y aura vraisemblablement peu d'institutions appelées à profiter ainsi des prêts des organismes de Retraites ouvrières. Il semble difficile, en effet, que des œuvres de prévoyance et d'hygiène sociales puissent offrir aux organismes d'assurance un intérêt suffisamment rémunérateur, pour qu'ils puissent obtenir l'intérêt nécessaire à leur tarif en y ajoutant la marge nécessaire aux termes de l'art. 127 du règlement du 25 mars 1911.

Quel que puisse être le désir de ces établissements d'assurance de seconder ces œuvres souvent si belles et d'une philanthropie si généreuse, il leur faut avant tout se rappeler que leur mission consiste à faire fructifier, de la façon la plus productive et la plus sûre, les fonds des déposants, de manière à leur assurer la retraite la plus élevée. C'est encore faire de la philanthropie, et de la meilleure, que de faire profiter les travailleurs de retraites plus fortes.

Le législateur a, comme on le voit, écarté de parti pris les valeurs industrielles négociées en bourse, en raison des inconvénients qui s'y attachent; mais lorsqu'il s'agit des syndicats de garantie solidaire, il les autorise à employer 1/10 de leurs fonds en commandites industrielles ou en prêts à des exploitations industrielles ayant leur siège en France. Il les a aussi autorisés à placer leurs fonds, jusqu'à

concurrence du tiers, en immeubles placés en France.

Quoi qu'il en soit, les emplois prévus par notre loi du 5 avril 1910 sont suffisamment diversifiés et il semble que l'on doive avoir ainsi dissipé les craintes de ceux qui se figuraient que l'argent des Retraites ouvrières servirait à alimenter la dette publique.

Il reste évidemment une observation fondée, c'est celle qui reproche à un système de Retraites ouvrières, de porter sur des emplois limités les épargnes des citoyens, plutôt que de les laisser s'employer librement, suivant les besoins de l'industrie et du commerce. On doit reconnaître, en effet, que c'est là un des inconvénients de la capitalisation ou plutôt de l'accumulation des capitaux qui en est la conséquence.

Sans être, comme on l'a dit à tort, drainées vers la rente, ces petites épargnes sont, dès leur formation, soustraites à la liberté des emplois, et elles affluent vers les seuls placements qui peuvent donner une complète sécurité.

C'est en raison de cette sécurité indispensable pour assurer le service des pensions, qu'il n'était pas possible d'autoriser le patron à conserver la disposition des fonds affectés à la retraite.

Dans le système des Caisses patronales, le patron est chargé d'assurer la gestion des Caisses ; il prélève sur les salaires des travailleurs les sommes

nécessaires pour la constitution de la pension, y joint sa contribution personnelle, s'il ne fait à lui tout seul les frais de la retraite, et sert enfin à ses ouvriers une pension dont l'importance et les modalités sont fixées par le règlement de la Caisse.

L'avantage économique de cette combinaison consiste en ce que le patron conserve la disposition des fonds affectés à la retraite et peut continuer à les utiliser dans son industrie, ce qui compense pour lui dans une large mesure les charges qui lui sont imposées pour le service des retraites.

Il peut aussi par l'attribution d'avantages spéciaux, non prévus par la loi des retraites, retenir dans son entreprise les ouvriers qu'il tiendrait à conserver.

Ainsi envisagée, la prospérité de la Caisse patronale se trouve liée à celle de l'industrie elle-même, et il en résulte fatalement qu'au cas où cette industrie viendrait à périlcliter, la solidité de la Caisse serait gravement compromise, ainsi que les rentes des assurés.

Or, comme nous l'avons vu, dans une loi d'obligation où on a forcé les ouvriers à distraire une partie de leur salaire, en vue de la constitution d'une retraite, il est essentiel que la créance des assurés soit garantie de la façon la plus absolue. On ne peut songer à laisser au patron seul la libre disposition des sommes affectées à la Retraite, et c'est pourquoi

l'article 19 de la loi de 1910¹, qui prévoit la constitution de Caisses patronales, a cherché à leur donner une personnalité distincte de celle du patron.

Mais il y a lieu de remarquer tout d'abord que le législateur de 1910 s'est attaché, toutes les fois qu'il l'a pu, à permettre de laisser dans les entreprises patronales les fonds des retraites ouvrières. C'est, nous venons de le voir, le cas, que l'on doit espérer très fréquent, où il se fondera des Caisses Patronales ou des Caisses syndicales de Patrons. Dans ce cas en effet, la Caisse est autorisée à laisser dans l'entreprise industrielle ou commerciale des patrons eux-mêmes, le montant des versements de ceux-ci et même des cotisations ouvrières, sous la seule condition de garantir ces avances par des hypothèques ; ainsi jusqu'à concurrence de la valeur de leurs usines et autres immeubles, les industriels ne verront pas se détourner de leurs entreprises les fonds des retraites, ils pourront les employer dans les mêmes conditions qu'auparavant.

Pour les syndicats de garantie solidaire, le législateur a de même prévu qu'ils pourraient donner aux fonds de retraites toute destination industrielle ou commerciale qui leur conviendrait, à condition que ces emplois prennent la forme d'une commandite dont le siège serait en France².

1. Voir *supra* page 173.

2. Les syndicats de garantie solidaire sont soumis aux dispo-

On a exagéré toutefois en affirmant que cette concentration des placements sur les mêmes valeurs amènerait un avilissement du revenu de ces valeurs. On a prétendu qu'avec la limitation des placements, le cours de la rente s'élèverait sans cesse, que les conversions succéderaient aux conversions et que le revenu baisserait ainsi à un taux dérisoire.

De même qu'on a montré que le nombre des obligations de chemins de fer tendait à se réduire en approchant du terme des concessions, on a dit que, du train où les départements et communes s'endettaient, il fallait prévoir, pour un temps prochain, la cessation de tout emprunt de leur part.

Mais dans tous ces raisonnements, justes en eux-mêmes, on a omis de tenir compte du progrès ; les générations successives se repassent le flambeau et il n'est pas possible de savoir si, lorsque l'œuvre d'une génération sera terminée, les générations suivantes n'auront pas une tâche nouvelle à poursuivre. Dès maintenant on peut prévoir de grands travaux à effectuer par les Chambres de commerce pour les ports, pour les canaux, etc..., sans compter les sur-

sitions du présent article. Indépendamment des placements prévus à l'art. 15, leurs fonds peuvent être employés jusqu'à concurrence du tiers en immeubles situés en France et jusqu'à concurrence d'un dixième confondu dans le tiers précédent, en commandites industrielles ou en prêts à des exploitations industrielles de solvabilité notoire et ayant leur siège en France.

prises que nous réserve l'application des récentes découvertes.

Il y a vingt ans, on avait déjà des préoccupations de cette nature. Or, comme nous l'avons exposé, la Caisse des Dépôts et Consignations gérât, en 1889, une fortune de 4 milliards ; elle gère en 1909 une fortune double (9 milliards), comme on le constate par le tableau ci-après :

DÉSIGNATION DES COMPTES	Soldes au 31 décembre 1889	Soldes au 30 septemb. 1909 (Portefeuilles au cours de la Bourse)
Caisse des Dépôts et Consignations (fonds propres).....	480.667.366	597.045.098
Caisses d'épargne ordinaires.....	2.727.577.135	4.352.617.438
Sociétés de secours mutuels	60.264.185	346.742.254
Fonds de réserve des Caisses d'épargne.	43.739.036	249.399.526
Caisse nationale d'assurance en cas de décès.....	111.093	2.603.139
Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents.....	4.960.412	10.931.733
Caisse des offrandes nationales.....	194.378	924.163
Fonds de garantie (Loi du 9 avril 1898).	»	8.185.955
Caisse nationale d'épargne.....	331.906.425	1.699.704.662
Caisse nationale des retraites	733.214.348	1.674.387.069
Dotation de l'armée	2.177.428	»
Totaux	4.384.811.796	8.942.541.037

Cependant, malgré cette accumulation de capitaux, les placements ne sont pas devenus plus difficiles. Le taux moyen des emplois de la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse s'est même relevé très notablement depuis 6 ans, et c'est ainsi qu'il est passé de 3,47 en 1904 à 3,61 en 1909, savoir :

1904	=	3,47502
1905	=	3,54584
1906	=	3,53980
1907	=	3,54437
1908	=	3,56272
1909	=	3,61453

Il y a cependant de graves présomptions contre les emplois effectués par une Caisse unique, et on considère généralement que les placements seraient plus avantageux s'ils étaient faits par des Caisses locales.

On prétend qu'ils seraient plus diversifiés et plus économiques.

Si, a-t-on dit, le service des assurances est confié à une Caisse centrale, cette Caisse semble mal placée pour apprécier les besoins économiques qui peuvent se manifester sur différents points du territoire, et il paraît peu probable qu'elle puisse mettre facilement les fonds nécessaires à la disposition de ceux qui en auraient besoin ¹.

Pourtant il n'en est rien. L'exemple de la Caisse des Dépôts prouve le contraire, et les prêts qu'elle fait aux Chambres de commerce permettent à ces com-

1. « Le grand vice de la Caisse unique, c'est l'uniformité. La « question des retraites est résolue dans toutes les professions « françaises exactement de la même façon ; lorsque dans toutes « les régions, dans toutes les professions, la situation est toute « différente, votre solution est cependant la même. » (Discours de M. Lamarzelle au Sénat le 12 novembre 1909. *Journal Officiel*, p. 829.)

pagnies de diriger comme elles l'entendent, et pour le mieux des intérêts du commerce et de l'industrie, les sommes qui leur sont ainsi prêtées à bon marché et à long terme. Nous avons vu d'ailleurs que la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse n'est nullement astreinte à limiter ses placements à des valeurs d'État et qu'elle emploie actuellement 1/2 milliard environ en prêts aux départements et aux communes, « ce qui constitue bien la plus effective des décentralisations ».

C'est dans cet ordre d'idées que la loi de 1906 a autorisé cette Caisse à effectuer des prêts aux sociétés d'habitations à bon marché, et rien n'empêcherait qu'avec des précautions, ces emplois ne soient étendus encore davantage, en vue d'encourager par exemple les tentatives de reboisement de terrains incultes.

M. Cheysson, dans l'intéressante brochure qu'il fit paraître en 1905 sur la question des Retraites ouvrières, avait à ce sujet préconisé un système curieux. Il s'était demandé s'il n'existerait pas un emprunteur présentant une surface suffisante, susceptible d'avoir besoin de sommes aussi considérables que celles ainsi accumulées par l'État, et offrant toute sécurité.

Ce ne pouvait être qu'une collectivité puissante, celle des industriels et commerçants représentée par les Chambres de commerce. Or depuis la loi du 9 avril 1898, les Chambres de commerce qui peuvent

s'unir, dans le but de créer certains services ou d'effectuer certains travaux d'intérêt commun, ont le droit d'emprunter et de gager leurs emprunts, au moyen de centimes additionnels au principal des contributions des patentes qui sont perçues par l'État.

M. Cheysson avait donc imaginé que cette Union emprunterait à l'État, à raison de 3 o/o par exemple, tout ou la plus grande partie des fonds accumulés dans ses coffres au titre des retraites ouvrières, pour les reverser ensuite dans la circulation sous forme de prêts à l'industrie et au commerce, après une simple majoration de taux permettant de couvrir ses frais de gestion et de constituer une réserve, dite de garantie.

Ce système qui fonctionnerait au moyen d'une Caisse centrale et unique, aurait toutefois le grave inconvénient politique, aussi bien que financier, de permettre la constitution d'une puissance financière formidable, distincte de l'État et susceptible de créer sur le marché les plus dangereuses perturbations. C'est la raison pour laquelle il nous semble inutile de nous y arrêter davantage.

On peut d'autre part répondre aux adversaires d'une Caisse unique, qu'il serait peut-être possible de créer des succursales autorisées à faire des prêts à des entreprises régionales¹ et qu'un organisme

1. « Rien n'empêche dans le système de la Caisse unique de

central peut, sans aucun doute, s'accommoder d'un nombre très considérable de bureaux détachés.

Les partisans des Caisses régionales affirment que ces Caisses seraient beaucoup mieux placées, pour effectuer tous les emplois utiles ; que leurs administrateurs, connaissant mieux le pays, seraient mieux renseignés sur la sécurité des placements, qu'elles permettent d'assurer une plus grande souplesse dans l'emploi des fonds, et qu'elles pourraient même provoquer au besoin, dans leur région, des entreprises d'utilité générale.

C'est ainsi qu'ils prétendent qu'elles pourraient permettre le développement de l'outillage national, la création de canaux, l'amélioration des ports et qu'elles seraient le centre de tout un groupe d'institutions propres à développer la richesse du pays ¹.

« donner aux succursales départementales des pouvoirs suffisants pour effectuer des prêts à des entreprises locales, à l'aide de fonds qu'elles viennent de recueillir. » (M. Alph. Gaillard, « Le projet de loi des retraites ouvrières », *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, janvier 1908.)

1. « Au point de vue social, les caisses régionales avaient l'avantage de créer en province des centres de vie qui donnaient un aliment au dévouement et à l'activité des hommes de talent de chacune de ces régions. Au point de vue financier, elles évitaient tous les inconvénients que ressentiraient les finances publiques de l'emploi de sommes aussi considérables en valeurs d'État et permettraient de consacrer chaque année, dans chacune de ces régions, un certain nombre de millions à des œuvres d'utilité générale. Au point de vue

Mais si des placements effectués par des Caisses locales semblent devoir être plus diversifiés, pourquoi seraient-ils plus économiques ?

Il suffit à une Caisse unique « d'utiliser les rouages déjà existants de la Caisse des Retraites pour la Vieillesse, sauf l'augmentation du personnel correspondant à l'extension des opérations... en second lieu, la centralisation permet d'unifier les frais de gestion qui devraient se multiplier par le nombre des Caisses autonomes, chacune de celles-ci devant créer un nouveau service de gestion pour son propre usage ¹. »

Dans la vie commune, un grand établissement a plus de chances d'obtenir des conditions avantageuses que des Caisses plus modestes. Sans parler des conditions meilleures qui peuvent être consenties par les vendeurs, lorsqu'il s'agit d'une grosse affaire, on doit tout au moins remarquer que lorsque plusieurs organismes se trouvent porter le même jour leurs emplois sur une même valeur, ils se font concurrence et voient les prix monter. La Caisse unique au contraire choisit son moment et peut

« technique, elles auraient épargné les inextricables embarras de la centralisation, conséquence forcée du système de la Caisse unique. » (Chambre syndicale des fabricants et constructeurs de matériel pour chemins de fer et tramways. Enquête de 1901.)

1. M. Alp. Gaillard, « Projet de loi des retraites ouvrières », *Questions pratiques*, janvier 1908.

mieux proportionner ses demandes à la capacité du marché.

Il y a d'ailleurs de graves difficultés à faire coexister des Caisses multiples. Si on a soutenu que ces Caisses permettaient de décentraliser les opérations d'assurance, on ne peut nier à l'heure actuelle que ce système entraîne plutôt des complications innombrables, en raison des migrations des assurés.

Lorsqu'il y a plusieurs Caisses, les assurés passent souvent d'une Caisse à une autre par suite des changements de résidence qu'ils sont obligés de subir pour aller trouver du travail. Pour ne pas perdre les droits correspondants aux cotisations déjà versées, il faut transférer les réserves mathématiques d'une Caisse à une autre, et si l'opération se produit souvent, il en résulte forcément de graves complications. C'est pourquoi l'article 20 de la loi du 5 avril 1910¹ a stipulé que tous les transferts

1. Art. 20. — « Les décrets prévus aux articles 17 et 19
« déterminent le mode de liquidation des droits éventuels des
« bénéficiaires en vue du transfert de la réserve mathématique
« correspondante à un autre des organismes visés par la pré-
« sente loi, lorsque la caisse débitrice renonce à la constitution
« des retraites ouvrières.

« Dans le cas où un assuré déclare quitter la caisse à laquelle
« il appartient pour s'affilier à une autre, il n'y a pas lieu à
« transfert immédiat. Cette opération est différée jusqu'à l'épo-
« que de l'entrée en jouissance de la pension. A ce moment, la
« caisse à laquelle l'assuré est alors affilié reçoit de chacune des

seraient opérés en même temps, au moment de l'entrée en jouissance de la rente. De cette façon on simplifie et on évite les sélections qui ne manqueraient pas de se produire dans le cas où on laisserait à un moribond la faculté de transférer, à un moment quelconque, la réserve mathématique de sa rente, de l'établissement auquel il était primitivement assuré à un autre établissement qui bénéficierait ainsi d'une somme importante sans avoir à faire face à des paiements d'arrérages de rentes.

Mais aucune des deux solutions n'est satisfaisante, parce que les Caisses peuvent avoir des tarifs différents, et si on cherche la réserve mathématique, d'après le tarif de la première Caisse, pour déterminer ensuite la rente viagère correspondant d'après le tarif de la deuxième Caisse, on aboutit à une modification dans le montant de la rente viagère et cette modification peut être soit avantageuse, soit désavantageuse pour l'intéressé, suivant que le taux de

« autres caisses la réserve mathématique afférente aux portions
« de rentes qui y sont constituées.

« En ce qui concerne les employés et ouvriers de l'État sou-
« mis à des régimes de retraite autres que ceux des pensions
« civiles ou des pensions militaires et quittant le service avant
« liquidation de pension, des règlements d'administration
« publique rendus sur la proposition des Ministres du travail et
« des finances et du Ministre intéressé détermineront, par ana-
« logie, le mode de liquidation à la charge de l'État de la réserve
« mathématique des pensions en cours d'acquisition. »

la deuxième Caisse sera soit inférieur, soit supérieur à celui de la première.

La question est même tellement délicate que le règlement d'administration publique n'a pas cru devoir la résoudre et que l'on ne sait encore pas à l'heure actuelle dans quelles conditions se fera le transfert des réserves mathématiques. Si les anciennes Caisses ont à transférer les réserves mathématiques de leurs assurés à une Caisse ayant un tarif plus bas, la perte sera-t-elle à la charge ou de l'assuré qui aura une retraite moins forte que celle qui lui a été promise, ou de l'ancienne Caisse qui, devant verser à la nouvelle un capital constitutif plus élevé que les réserves mathématiques, ou enfin à la charge de la nouvelle Caisse, qui, tout en ne recevant que les réserves mathématiques accumulées par l'ancienne, ne trouverait là qu'un capital inférieur au capital constitutif qu'exigerait son propre tarif pour le calcul de la pension promise.

Ainsi non seulement le système des Caisses locales n'amène pas la simplification qu'on en attendait, mais, qui plus est, il crée de nombreuses difficultés, car le plus souvent il ne lui est pas possible de réunir une clientèle suffisamment vaste, pour pouvoir permettre l'application d'un tarif général.

Il y a des Caisses qui sont presque exclusivement composées de population rurale, tandis que d'autres recrutent leurs adhérents parmi les ouvriers de l'industrie.

Or pour les uns la mortalité est très lente et il faut leur appliquer un tarif à primes élevées, tandis que pour les autres la mortalité est beaucoup plus rapide, et il suffit d'un tarif peu élevé. L'inobservation des prescriptions de la loi par les travailleurs d'une région se traduirait de même dans cette région par un déficit et des différences de primes.

On pourrait à la vérité employer alors un tarif moyen, mais il en résulterait forcément que d'une part les Caisses rurales se trouveraient en déficit et que d'autre part les Caisses urbaines seraient en excédent.

C'est ce qui est arrivé pour les Caisses allemandes, avant la réforme de 1899. Comme on ne pouvait songer à leur appliquer à chacune un tarif différent, puisque les assurés n'auraient pas compris pourquoi, en changeant de région, ils changeaient aussi de tarifs, le législateur allemand s'est rallié à une combinaison qui consiste dans le prélèvement d'une partie des ressources de chaque établissement d'assurance, en vue de la création d'un fonds commun, destiné à régulariser les excédents de recettes ou de dépenses.

Peut-on dès lors, dans ces conditions, affirmer encore que chaque Caisse conserve son autonomie financière ? Et n'est-il pas à craindre que cette autonomie ne se trouve de ce chef considérablement diminuée ?

En réalité à l'heure actuelle les Caisses régionales allemandes ne peuvent plus guère être envisagées que comme de simples succursales d'une Caisse centrale¹.

Par contre, il est vrai de dire que les placements étant soumis à une direction unique, cette direction peut être tendancieuse et que c'est davantage se rapprocher des conditions de liberté que de faire effectuer les placements, même sur la même liste, par des organismes diversifiés et notamment des caisses locales.

C'est ce qu'a fait la loi de 1910. Le législateur, en confiant à la Caisse des Dépôts et Consignations la gestion des fonds, a fait de cette institution le banquier commun de tous les organismes de retraite. Ceux-là lui versent le produit des cotisations qui lui reviennent, et lui indiquent les placements qu'ils désirent effectuer. La Caisse des Dépôts fait alors les achats qui lui sont indiqués, sauf à les fractionner si cela est nécessaire, d'après la situation du marché. En ce qui concerne les ordres de vente, elle les exécute sauf avis contraire de la section permanente du Conseil supérieur des Retraites ouvrières.

1. Cette caisse centrale « est considérée comme le lien, le « trait d'union entre les Caisses régionales, professionnelles, « comme une sorte de caisse de réassurance. » (M. de Gailhard-Bancel, Chambre des Députés, séance du 17 juin 1901, *J. Off.*, p. 1443.)

Le recouvrement des cotisations est effectué sur les cartes des assurés au moyen de timbres retraites, et le produit de la vente de ces timbres est versé à un compte courant global, ouvert dans les écritures de la Caisse des Dépôts. Les cartes des assurés une fois remplies sont envoyées au Préfet du département, qui en fait la récapitulation et qui indique la somme qui revient à chaque organisme sur le montant global du produit de la vente des timbres, versé à la Caisse des Dépôts. Enfin, la Caisse des Dépôts, au moyen des indications qui lui sont fournies de la sorte, crédite le compte particulier de chaque organisme des sommes lui revenant sur le produit de la vente des timbres.

Les comptes courants se trouvent ainsi crédités, et la Caisse des Dépôts peut dès lors opérer les achats de valeurs¹.

Mais cet avantage est chèrement acheté ! Nous venons de voir que la gestion d'une Caisse unique est plus économique. Elle est le plus souvent plus compétente, et on peut même dire, sans paradoxe, qu'elle est plus intéressée. Je ne compare pas, bien entendu, la gestion de cette Caisse unique avec celle

1. Art. 15 : « Pour l'application de la présente loi, la gestion « financière des divers organismes visés à l'article précédent est « confiée à la Caisse des dépôts et consignations, qui effectue « gratuitement leurs placements moyennant le simple rembour- « sement des droits et frais de courtage ou d'acquisition... »

qu'effectueraient des particuliers ; là évidemment l'initiative serait plus grande et la responsabilité plus étendue, mais il ne s'agit ici que d'opter entre des catégories d'organismes à peu près désintéressés.

L'exemple des Caisses d'Epargne ordinaires est là pour venir à l'appui de cette affirmation¹.

Autorisées, en vertu de l'art. 10 de la loi du 20 juillet 1895, à gérer comme elles l'entendent leur fortune personnelle et ayant à cet égard une très grande liberté d'emploi, les Caisses d'Epargne consacrent cependant la plus forte partie de leur épargne en dépôts à la Caisse des Dépôts et Consignations. Nous pouvons nous rendre compte par le tableau suivant, dressé d'après le rapport du ministère du travail, qu'au 31 décembre 1906, 81 millions sur 171 sont employés de la sorte, et encore faut-il remarquer que les placements en rente figurent dans ce dernier chiffre pour 30 millions en chiffres ronds.

1. « Le système des Caisses régionales est inacceptable, parce que, malheureusement, l'exemple de la loi de 1895 sur les Caisses d'Épargne est là pour le prouver, il est presque impossible de rencontrer dans les administrations locales l'esprit d'initiative nécessaire au bon aménagement des placements. » (M. Caillaux, Chambre des députés, séance du 18 juin 1901. *J. Off.*, p. 1458.)

Rentes (prix d'achat) . . .	29.984.653 ^f 77, soit	17,53 %
Immeubles (prix d'achat) . .	43.111.189,90	— 25,20 %
Valeurs d'État ou garanties par l'Etat (autres que les rentes)	2.032.327,18	— 1,19 %
Obligations négociables et en- tièrement libérées des départe- ments, des communes et des Chambres de com- merce	7.058.435,37	— 4,12 %
Obligations foncières et com- munes du Crédit Foncier.	1.209.323,35	— 0,71 %
Habitations à bon marché construites par les Caisses .	3.650.575,08	— 2,13 %
Prêts hypothécaires pour la construction d'habitations à bon marché	1.263.406,01	— 0,74 %
Autres valeurs locales . . .	1.526.873,36	— 0,89 %
Compte courant à la Caisse des Dépôts et Consignations.	81.241.764,53	— 47,49 %
Totaux. . .	171.078.548,55	100,00 %

Le taux moyen d'intérêt des emplois ainsi effectués ressort donc à peine à 2 1/2 o/o, et ce résultat n'est obtenu que grâce à l'intervention constante du Ministère du Travail qui « constate les « abus auxquels donne lieu l'application des dis-
« positions de l'art. 10 de la loi ».

De même, en ce qui concerne les prêts aux communes, une circulaire du Ministre du Commerce de 1897, renouvelée en 1901, rappelle aux Caisses d'Epargne « qu'elles ne peuvent acquérir que des « obligations négociables », et ceci afin d'éviter « entre les Caisses d'Epargne et les communes des « collisions tendant à assurer aux secondes, pour

« leurs emprunts, des conditions de faveur préjudiciables aux premières. »

Si nous étudions maintenant les systèmes de Caisses régionales allemandes, nous remarquons qu'il arrive fréquemment que ce sont des considérations étrangères « au bon rendement et à la sûreté du titre » qui déterminent ces Caisses à effectuer certains placements ¹.

C'est ainsi que M. Fuster ², bien que grand admirateur de la législation allemande, est forcé de reconnaître que les gérants de ces caisses étant « à portée des besoins, les sollicitations locales pouvaient agir sur eux, et que l'esprit régionaliste, encore très puissant en Allemagne, poussait les directeurs régionaux des caisses à sympathiser avec tout projet d'amélioration des conditions locales de la vie. . . . » Les communes et les circonscriptions pauvres, les villes riches elles-mêmes, s'habituèrent à considérer les caisses comme des banques de crédit qui prêtaient à bon compte sur simple reconnaissance de dette. Un très grand

1. Il importe en effet, pour éviter une augmentation abusive des dépenses, que l'administration chargée d'attribuer les pensions soit moralement désintéressée dans la question, et indépendante de ceux qui réclament. » (M. Olph. Gaillard, *Le projet de loi des retraites ouvrières*, janvier 1908.

2. M. Fuster, « Recueil des documents sur la prévoyance sociale. Les capitaux des Caisses de Retraites allemandes et leur emploi ».

« nombre furent favorisées, *un millier au moins*,
 « sous forme de prêts sur simple reconnaissance de
 « dette... Que de villes, en outre, et de cercles et
 « de provinces n'émirent d'obligations ou de lettres
 « de gage qu'avec la certitude, comme en Pomé-
 « nie, de les voir souscrire par les Caisses... Dans
 « les campagnes : établissements de chemins de fer
 « locaux, crédit hypothécaire rural, travaux de voi-
 « rie, encouragements à l'élevage ; puis dans les vil-
 « les : construction de maisons ouvrières, canalisa-
 « tions, assainissements, institutions d'assistance
 « ou même d'instruction, expériences sociales de
 « toutes natures, étaient estimés possibles, néces-
 « saires, urgents même dès qu'il fut entendu que,
 « sous la condition générale que les travaux pro-
 « jetés seraient utiles aux assurés, les fonds de la
 « caisse pouvaient être prêtés, parfois *sans amortis-*
 « *sement*. »

La plus élémentaire prudence consiste à amortir les prêts par périodes aussi courtes que possible, car le prêteur risque fort sans cela de voir souvent son gage disparaître. Toutefois les établissements d'assurances ne paraissaient pas « se soucier de ces
 « graves éventualités, tant il est vrai — ajoute
 « M. Fuster — que de plus en plus se perd la con-
 « ception qui donnait à ces caisses pour unique
 « fonction de faire de l'assurance de rentes viagè-
 « res différées. »

Les conséquences d'un tel régime se sont produites rapidement : dès les premières années « certaines « caisses étaient notoirement en déficit... l'office « impérial lui-même est persuadé que le déficit est « général, car il le constate toutes les fois qu'il examine le bilan d'une Caisse. »

M. Fuster ajoute toutefois que « divers indices « donnent à penser que les Caisses veulent... se « montrer... plus prudentes. »

Nous avons donc là, en Allemagne, un exemple frappant des abus et des inconvénients qui peuvent résulter du système des Caisses régionales.

Quoi qu'il en soit, la loi du 5 avril 1910 a cherché un système intermédiaire, de nature à tenir compte de ces diverses considérations. D'une part, pour éviter la direction tendancieuse des placements, elle a multiplié le nombre des Caisses d'Assurances; d'autre part, pour empêcher les administrateurs de se désintéresser de leur mission, elle a ouvert les portes des Conseils d'Administration aux ouvriers eux-mêmes.

Examinons successivement ces deux points :

En ce qui touche le nombre des Caisses d'assurances, il peut, éventuellement, être considérable. L'article 14 de la loi du 5 avril 1910 a indiqué quels étaient les établissements assureurs¹ : Il en a fait

1. « Art. 14. — Les comptes individuels des assurés sont « ouverts à leur choix dans l'une des caisses ci-après :

« 1° Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, dont la

deux groupes, l'un composé de la Caisse des Retraites, l'autre composé des Sociétés de Secours Mutuel, des Caisses départementales et régionales, des Caisses Patronales ou Syndicales de Retraites, des Caisses de syndicats de garantie liant solidairement les patrons adhérents pour l'assurance de la retraite

« gestion continue à être assurée dans les conditions de la loi du
 « 20 juillet 1886 par la Caisse des dépôts et consignations, sous
 « le contrôle de la commission de surveillance placée auprès de
 « cette caisse et qui ouvrira dans ses écritures une section spé-
 « ciale pour les opérations afférentes à la présente loi ;

« 2° Sociétés ou unions de sociétés de secours mutuels dans
 « les conditions spécifiées à l'article 17 ;

« 3° Caisses départementales ou régionales de retraites ins-
 « tituées par décret et administrées par des comités de direc-
 « tion composés pour un tiers de représentants du Gouverne-
 « ment, pour un tiers de représentants élus des assurés et pour
 « le troisième tiers de représentants élus des employeurs ;

« 4° Caisses patronales ou syndicales de retraites ;

« 5° Caisses de syndicats de garantie liant solidairement les
 « patrons adhérents pour l'assurance de la retraite ;

« 6° Caisses de retraites de syndicats professionnels.

« Les caisses prévues aux cinq derniers alinéas ci-dessus
 « relèvent du ministre du travail. Elles jouissent de la person-
 « nalité civile et sont soumises au contrôle financier du ministre
 « des finances, dans des conditions qui seront déterminées par
 « un règlement d'administration publique. Leurs fonds sont
 « employés en placements prévus à l'article ci-après.

« Chaque caisse, dans le premier semestre de chaque année,
 « délivre gratuitement aux assurés un bulletin indiquant le total
 « des versements obligatoires et facultatifs qu'elle a reçus l'an-
 « née précédente, ainsi que le montant de la retraite éventuelle
 « à soixante-cinq ans, atteinte au 31 décembre de l'année pré-
 « cédente. »

et des Caisses de Retraites de syndicats professionnels.

Il ne nous semble pas inutile de jeter rapidement un coup d'œil en passant sur ces différents établissements :

La Caisse des Retraites est un établissement d'État qui accueillera tous les ouvriers, c'est le véritable organisme de retraites servant de régulateur à tous les autres.

Il était nécessaire que dans un système de Retraites fondé sur l'obligation, l'État mette à la disposition des assurés une Caisse pouvant à elle seule permettre au système de fonctionner, afin que tous les individus qui n'auraient pas trouvé à s'assurer auprès de Caisses privées, puissent néanmoins porter leurs cotisations à un établissement toujours en état de les recevoir.

A côté donc de la Caisse des Retraites, organisme d'État, tous les organismes précités sont des organismes privés.

Les Sociétés de Secours mutuel peuvent, en vertu de la loi du 1^{er} avril 1898, constituer des retraites, soit d'après le système du fonds commun inaliénable¹, soit d'après le système du livret individuel qui

1. Ce système consiste à verser à un compte spécial les sommes que les Sociétés de Secours Mutuels destinent à la Retraite, et à les déclarer inaliénables à partir de l'époque où elles sont versées à ce compte ; toutefois, pour servir la Retraite,

peut être celui de la Caisse des Retraites ou celui d'une Caisse autonome fondée par la Société elle-même et fonctionnant dans les conditions prévues au décret du 25 mars 1911.

Pour le fonctionnement de la loi, les Sociétés de Secours mutuels seront autorisées à créer un fonds commun de retraite aliénable, c'est-à-dire qu'elles pourront faire par elles-mêmes des retraites dans des conditions analogues à celles de la Caisse des Retraites pour la vieillesse.

Elles pourront donc avoir deux services de retraites : l'un qui sera établi en conformité de la loi du 1^{er} avril 1898 et sera ouvert à tous leurs membres participants, l'autre qui sera constitué conformément à la loi des Retraites et qui ne pourra fonctionner que pour les individus soumis à la loi de 1910.

La loi du 21 mars 1884 sur les *syndicats professionnels* a autorisé ces syndicats à créer des Caisses de Retraites ou de secours, fonctionnant comme des Sociétés de Secours Mutuels.

La loi de 1898 a d'ailleurs accordé à ces Caisses les mêmes avantages qu'aux Sociétés de Secours

la Société prélève sur les intérêts produits par ce fonds, la somme qu'elle a décidé d'attribuer aux retraités à titre de pensions, ou bien prélève sur le capital la somme qui, versée à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse à capital réservé, produit la pension promise, étant entendu toutefois que, lors du décès du titulaire de la pension, ladite somme fera retour au fonds commun.

Mutuels proprement dites et on peut considérer ces Caisses de Syndicats comme de véritables mutualités qui seront admises à participer au fonctionnement de la loi comme les Sociétés de Secours Mutuels elles-mêmes.

Les Caisses Patronales de Retraites sont des Caisses créées par les patrons et auxquelles la loi a donné une personnalité distincte de celle du Patron.

Les Caisses syndicales fonctionnent de la même manière, mais comprennent plusieurs patrons au lieu d'un seul.

Les Caisses de syndicats de garantie solidaires sont des Caisses syndicales qui ne diffèrent des autres Caisses syndicales que parce que les patrons sont liés solidairement entre eux et *ad infinitum*.

Enfin les *Caisses départementales ou régionales* sont des organisations d'un caractère mixte. Ce sont surtout des Caisses privées, mais le Ministre du Travail intervient dans leur création et délègue des fonctionnaires chargés de participer à leur gestion.

Enfin le législateur, pour vivifier la gestion de ces Caisses, et après lui le Conseil d'État dans la rédaction du règlement d'Administration prévu par l'article 15 de la loi, a composé les Conseils d'Administration, mi-partie de patrons et mi-partie d'ouvriers assurés. Cette mesure s'imposait d'ailleurs par une raison de justice. Il importe de laisser les travailleurs eux-mêmes juges de leurs propres intérêts.

Les sommes prélevées sur le salaire de l'ouvrier, qu'elles soient mises en réserve ou qu'elles soient employées dans l'industrie de son patron, lui appartiennent, il en est le légitime propriétaire, ainsi d'ailleurs que de la contribution que doit verser à son profit le chef de l'entreprise.

Il importe que les salariés soient représentés dans les Conseils d'Administration, qu'ils puissent donner leur avis sur les placements que l'on veut effectuer et les contrôler au besoin. Il faut que patrons et ouvriers réunis, participent à la gestion des Caisses : ainsi ces derniers s'intéresseront à leur épargne, lorsqu'ils pourront l'administrer et la suivre ; le goût de l'économie se développera chez eux, et cette participation qui contribuera encore à les former, les accoutumera petit à petit aux affaires.

On comprendrait toutefois la gestion patronale unique, au cas où le patron aurait fait tous les frais de l'assurance, de même que l'on trouverait tout naturel qu'un chef d'entreprise, qui, sans avoir versé en totalité les sommes correspondant à la constitution des retraites de ses ouvriers a versé plus que la contribution qui lui était imposée, puisse, à son gré et sans contrôle, employer ce versement supplémentaire, soit à constituer un fonds de réserve, soit à accorder des avantages spéciaux aux bénéficiaires ou à leurs familles. Pourtant cette opinion a été contestée par plusieurs auteurs et en par-

ticulier par M. R. Jay. « Lors même — dit-il —
« qu'elle est entièrement à la charge des chefs d'in-
« dustrie, l'assurance reste un complément de la
« rémunération du travail, l'ouvrier conserve par
« suite un droit autant qu'un intérêt à l'adminis-
« tration de l'assurance¹. »

En Allemagne, les caisses régionales sont administrées par des commissions composées en nombre égal de patrons et d'ouvriers qui apprennent ainsi à se connaître et à s'apprécier. C'est pourquoi « des
« hommes d'une grande autorité, comme Boediker,
« ancien président de l'Office impérial, ont regretté
« de voir le législateur allemand renoncer pour l'as-
« surance contre l'invalidité au groupement profes-
« sionnel, affirmant avec raison que tout autre
« groupement est absolument artificiel. Aussi Boe-
« diker proposait-il de créer des caisses corporatives
« de retraites dans toutes les professions². »

Mais pour arriver à ces résultats, il faut utiliser des organismes qui permettent vraiment aux ouvriers et aux patrons de participer à l'administration des caisses.

La Caisse unique ne paraît guère pouvoir se prêter au rapprochement désiré ; c'est une Caisse d'État, et l'État ne peut abdiquer ses pouvoirs d'administra-

1. R. Jay, « L'assurance ouvrière et la solidarité dans l'industrie », *Revue politique et parlementaire* du 10 sept. 1905.

2. De Saint-Aubert, *Obligation et décentralisation*, 1904.

tion, aussi ne peut-elle présenter les avantages sociaux que l'on est en droit d'espérer.

Les Caisses régionales, au contraire, semblent pouvoir sans inconvénient admettre dans leurs conseils d'administration des patrons et des ouvriers. Mais comme ces caisses ne pourraient exister qu'en nombre restreint, et qu'en outre elles devraient n'admettre dans leur sein qu'un nombre relativement limité de patrons et d'ouvriers, le rapprochement ne portant que sur un nombre infime d'individus, il est plus que probable que les effets escomptés ne se produiraient pas.

Il existe toutefois un autre organisme qui, lui, présente à ce point de vue tous les avantages désirables : c'est la Caisse Professionnelle.

Cette Caisse, qui est constituée pour les ouvriers d'une même profession, peut comporter deux modalités. Elle peut comprendre tous les ouvriers qui ont la même profession *sur tout le territoire*, ou elle peut ne comprendre qu'une région déterminée du pays.

En d'autres termes, la Caisse peut être professionnelle régionale, ou professionnelle générale.

Théoriquement, la Caisse professionnelle est celle qui répond le mieux aux aspirations des ouvriers, car le groupement professionnel est, comme l'a dit Boediker, le seul groupement naturel qui puisse suivant la profession s'inspirer des aspirations ou des besoins particuliers.

Une organisation des retraites basée sur la profession permet donc de tenir compte à la fois de ces aspirations et de ces besoins ; elle permet de demander une cotisation élevée quand le salaire est élevé, et d'assurer ainsi une retraite en corrélation avec le genre de vie de l'ouvrier ; elle permet de donner la retraite à un âge qui correspond à la mortalité dans la profession ; elle permet enfin de donner un rôle dans l'administration des Caisses aux patrons et aux ouvriers d'une même profession, elle les rapproche et apaise ainsi les conflits.

Ces caisses pourraient faire servir ces fonds à des œuvres utiles aux assurés eux-mêmes.

Et c'est ainsi que s'il s'agit d'une Caisse, portant sur une profession industrielle, les sommes qu'elle renferme pourront être utilisées en œuvres qui serviront aux assurés, en habitations à bon marché par exemple.

Au contraire, s'il s'agit d'une Caisse générale, ces mêmes fonds pourront être employés en crédits hypothécaires, pour les assurés qui voudraient acquérir une propriété rurale. Il ne paraît donc pas y avoir, au point de vue social, d'organisation qui réponde mieux aux aptitudes des ouvriers.

L'inconvénient de ces Caisses réside toutefois dans la difficulté que l'on a éprouvée à délimiter la profession.

Dans l'industrie moderne, il n'est pas rare de rencontrer des entreprises comportant un nombre plus ou moins élevé de spécialités, formant chacune une profession différente, en sorte qu'il pourrait arriver fréquemment que dans la même entreprise on se trouve avoir plusieurs caisses professionnelles, ayant chacune des intérêts opposés. D'un autre côté, il y a les individus qui appartiennent à plusieurs professions. Ainsi par exemple, les maçons de la Creuse ou du Limousin viennent travailler une partie de l'année comme maçons dans les grandes villes et ont le reste du temps un petit métier rural dans leur pays. De même, les verriers de Carmaux n'exercent leur profession de verriers qu'une partie de l'année et deviennent à l'époque des trop fortes chaleurs ouvriers agricoles.

A quelle caisse faudra-t-il les affilier ?

Si nous examinons maintenant les Caisses mutuelles, nous voyons qu'elles sont en principe administrées par les assurés eux-mêmes. En France elles ont reçu une forme un peu spéciale à laquelle on a donné le nom de Sociétés de Secours mutuel.

Ce qui distingue la Société de secours mutuel de la véritable Caisse d'Assurance mutuelle, c'est qu'elle comporte non seulement des membres participants qui sont assurés, mais encore d'autres membres qui fournissent des cotisations sans avoir

droit aux retraites : ce sont des membres honoraires.

Leur intervention a pour effet de modifier le caractère de la Société et de le transformer en une Société mixte qui tend à se réclamer à la fois du principe de l'Assurance et de celui de l'Assistance : de l'Assurance pour les sommes qui proviennent des cotisations des membres participants, et de l'Assistance pour celles qui proviennent des cotisations des membres honoraires.

Un fait indéniable en tout cas, c'est que ce mélange des deux éléments d'assistance et d'assurance, l'assistance étant donnée par des patrons membres honoraires à des ouvriers membres participants, a pour effet de rapprocher les deux éléments, capital et travail.

Si ce rapprochement donne lieu à une œuvre de paix sociale, il donne lieu aussi à une œuvre d'éducation sociale. Les membres honoraires qui sont admis dans les conseils des sociétés au même titre que les membres participants, font profiter en effet ces derniers de leur expérience des affaires et leur donnent des conseils profitables, conseils qu'ils pourront utiliser non seulement dans l'administration de la Société, mais encore dans la vie pratique de tous les jours.

Quoi qu'il en soit, si on laisse aux Sociétés mutuelles la même liberté que celle qu'on a cru

pouvoir donner aux Caisses professionnelles pour l'emploi de leurs fonds, elles présenteront à peu près les mêmes avantages que ces dernières. Elles pourront utiliser leurs fonds à des œuvres créées en vue d'améliorer la situation de leurs membres et elles pourront aussi, comme les Caisses régionales, les faire servir à des institutions créées dans la région où elles sont fondées.

Ce sont toutefois là des considérations plus théoriques que pratiques, car à l'heure actuelle, la mutualité jouit en France de certaines prérogatives auxquelles elle tient beaucoup, comme par exemple la faculté de placer ses fonds à la Caisse des Dépôts et Consignations au taux de 4 1/2 o/o.

La loi de 1910 a laissé la porte ouverte aux Caisses les plus diverses : Sociétés de Secours Mutuel, Caisses Patronales, Caisses Syndicales de Patrons, Caisses de Syndicats professionnels, Caisses Départementales et Régionales. Toutes ces Caisses se prêtent à l'admission de la représentation ouvrière. Aussi le règlement d'administration publique du 25 mars 1911 a-t-il institué partout cette représentation, sauf dans les deux cas où les Caisses garantissent la quotité des rentes éventuelles promises, c'est-à-dire dans le cas de la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse, où la retraite est garantie par l'État, et dans celui des Caisses de Syndicats

de garantie solidaire, où la retraite est assurée par les patrons ¹.

Dans les Caisses départementales ou régionales, le Conseil d'administration comprend toujours un tiers d'ouvriers élus, à côté d'un tiers de patrons et d'un tiers de fonctionnaires ; dans les Caisses patronales et dans les Caisses syndicales, il comprend trois ouvriers et trois employeurs, le nombre de ces derniers étant toutefois porté à quatre si les patrons se sont engagés à fournir des contributions patronales dépassant d'un quart au moins les versements statutaires des assurés ; dans les Sociétés de Secours Mutuel, la représentation est même totale puisque les Caisses sont gérées par les seuls assurés.

La Caisse d'assurance devant gérer une fortune qui appartient tout entière aux ouvriers, puisqu'elle est consacrée à leur assurer une retraite, alors même que la Caisse revêt la forme d'une Caisse patronale, il était juste que ceux-ci participent à la gestion de leur propre patrimoine.

1. Un amendement vient même d'être voté par la Chambre des Députés dans la discussion de la loi de Finances, sur la proposition de MM. Albert Thomas et Groussier, d'accord avec le gouvernement, pour introduire dans la Commission supérieure de la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse deux représentants du Conseil Supérieur du Travail à la Commission Supérieure des Retraites Ouvrières, choisis l'un parmi les patrons, l'autre parmi les ouvriers.

Chiffrera-t-on, dit le D^r Boediker en 1902, au Congrès international des assurances sociales, réuni à Dusseldorf, « l'immense valeur morale de la colla-
 « boration constante entre tous ces patrons et ces
 « ouvriers qui travaillent côte à côte, au sein de la
 « même organisation, dans l'administration, ainsi
 « que dans les tribunaux arbitraux, unis pour une
 « œuvre commune, l'amélioration du sort des
 « ouvriers! Vraiment l'assurance ouvrière n'aurait-
 « elle d'autres succès à enregistrer que celui-là, elle
 « aurait suffisamment justifié sa création... Les
 « ouvriers ont le légitime désir, lorsqu'il s'agit de
 « leur chair et de leur vie, d'avoir voix au chapitre.
 « Ce désir est satisfait dans le domaine de l'assu-
 « rance Allemande. Et ce n'est pas réjouissant seu-
 « lement à titre de résultat positif; ce fait prend, par
 « son côté négatif, une valeur considérable, car il
 « extirpe complètement une foule de causes de
 « mécontentement, de colère, de haine, d'anar-
 « chisme..... De la sorte, les ouvriers, non seule-
 « ment s'intéressent de plus en plus à nos institu-
 « tions d'assurance, mais encore perdent tout natu-
 « rellement leur défiance; et cela aussi bien à l'é-
 « gard des institutions de l'État en général, qu'en
 « ce qui concerne en particulier l'assurance. Ils se
 « convainquent que tout cela fonctionne honnête-
 « ment et équitablement, *comme il faut*, et ils

« commencent à agir de plus en plus utilement sur
« le terrain positif des lois de l'État. »

Cette participation des ouvriers n'est pas seulement juste, elle est encore d'une politique prudente. Si en effet les ouvriers n'étaient pas admis dans les Conseils d'administration, si les placements se faisaient sans eux, on pourrait craindre qu'en cas de sinistre ou simplement au cas où leur Caisse ne leur assurerait que des rentes inférieures à celles d'autres organismes, ils ne se retournent vers l'État, et lui réclament sa garantie pour l'insuffisance.

Enfin on peut espérer qu'au moment où le fossé se creuse de plus en plus entre patrons et ouvriers, on mettra par là une sorte de pont où se rencontreront les représentants des deux classes adverses. Collaborant à une œuvre commune, ils apprendront à se connaître, par suite à s'estimer.

On a craint quelquefois du sabotage de la part des ouvriers, mais nous n'apercevons pas pourquoi ils saboteraient la gestion de leurs intérêts propres et exclusifs. Et si, par malheur, ce sabotage se produisait, eux seuls en patiraient, puisque seuls ils sont matériellement intéressés dans l'assurance.

La décentralisation de la gestion aura ainsi, il faut l'espérer, à défaut d'autres avantages plus problématiques, un double effet : celui de préparer l'éducation financière de la démocratie et d'amener l'apaisement social.

C'est à ce résultat qu'il faut tendre, et par là, la loi du 5 avril 1910 aura rendu au pays un service indirect inappréciable, plus fécond peut-être dans ses conséquences que l'attribution de la retraite elle-même à la classe ouvrière.

VU ET APPROUVÉ :

Le Président de la thèse,

H. BERTHELEMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

VU :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris : *Le Doyen :*

L. LIARD.

P. CAUWÈS.

Table C.-R. établie avec l'argument 10.000

AGE	VIVANTS A CHAQUE AGE	POPULATION	AGE	VIVANTS A CHAQUE AGE	POPULATION
3	10.000	568.850	54	6.723	128.056
4	9.929	558.850	55	6.600	121.333
5	9.871	548.921	56	6.472	114.733
6	9.824	539.050	57	6.339	108.261
7	9.787	529.226	58	6.201	101.922
8	9.756	519.439	59	6.058	95.721
9	9.729	509.683	60	5.909	89.663
10	9.705	499.954	61	5.755	83.754
11	9.679	490.249	62	5.595	77.999
12	9.651	480.570	63	5.428	72.404
13	9.618	470.919	64	5.255	66.976
14	9.580	461.301	65	5.074	61.721
15	9.536	451.721	66	4.884	56.647
16	9.487	442.185	67	4.686	51.763
17	9.433	432.698	68	4.479	47.077
18	9.373	423.265	69	4.264	42.598
19	9.310	413.892	70	4.041	38.334
20	9.242	404.582	71	3.810	34.293
21	9.172	395.340	72	3.572	30.483
22	9.101	386.168	73	3.328	26.911
23	9.030	377.067	74	3.080	23.583
24	8.960	368.037	75	2.829	20.503
25	8.892	359.077	76	2.577	17.674
26	8.826	350.185	77	2.327	15.097
27	8.762	341.359	78	2.080	12.770
28	8.700	332.597	79	1.841	10.690
29	8.639	323.897	80	1.611	8.849
30	8.578	315.258	81	1.393	7.238
31	8.517	306.680	82	1.188	5.845
32	8.455	298.163	83	1.000	4.657
33	8.394	289.708	84	828	3.657
34	8.332	281.314	85	674	2.829
35	8.270	272.982	86	539	2.155
36	8.208	264.712	87	423	1.616
37	8.145	256.504	88	326	1.193
38	8.082	248.359	89	247	867
39	8.017	240.277	90	184	620
40	7.950	232.260	91	135	436
41	7.881	224.310	92	97	301
42	7.810	216.429	93	69	204
43	7.738	208.619	94	48	135
44	7.665	200.881	95	33	87
45	7.589	193.216	96	22	54
46	7.512	185.627	97	14	32
47	7.432	178.115	98	9	18
48	7.347	170.683	99	5	9
49	7.258	163.336	100	3	4
50	7.163	156.078	101	1	1
51	7.062	148.915	102	0	0
52	6.955	141.853			
53	6.842	134.898			

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I. — Considérations générales	1
CHAPITRE II. — Répartition et capitalisation	55
CHAPITRE III. — Emploi des fonds	127
Annexe (<i>Table C.-R.</i>)	213
